



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.12.2007
COM(2007) 799 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van
duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa**

{SEC(2007) 1668}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van
duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa**

(Voor de EER relevante tekst)

1. Inleiding

In de mededeling over een "omvattende innovatiestrategie voor de EU"¹ is het belang beklemtoond van overheidsopdrachten bij het versterken van de innovatiecapaciteiten van de Unie en verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie van de overheidsdiensten. Ook zijn daarin de nog niet aangegrepen kansen in Europa voor precommerciële inkoop onderlijnd. In zijn conclusies over die mededeling² heeft de Raad de Commissie uitgenodigd richtsnoeren te geven over de wijze waarop de EU-regels betreffende overheidsopdrachten te gebruiken zijn om innovatie te stimuleren. In de resolutie van het Europees Parlement van juni 2007 over de omzetting en uitvoering van de wetgeving inzake overheidsopdrachten³ is het gebruik op grotere schaal van precommerciële inkoop in de EU aangemoedigd.

In de onlangs gepubliceerde gids⁴ over het oppakken van commercieel beschikbare innovatieve producten, werkzaamheden en diensten in de overheidssector worden tien elementen van goede praktijk aangewezen om het potentieel van overheidsopdrachten voor het stimuleren van innovatie te bevorderen.

In deze mededeling wordt het concept precommerciële inkoop behandeld, dat betrekking heeft op de fase van onderzoek en ontwikkeling (O&O) vóór commercialisering. In het kader van deze mededeling wordt onder "precommerciële inkoop" verstaan een aanpak voor het inkopen van andere O&O-diensten dan die waarvan "de resultaten in hun geheel toekomen aan de aanbestedende dienst voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, voor zover de dienstverlening volledig door de aanbestedende dienst wordt beloond"^{5,6} en waarbij geen staatssteun wordt verleend. Meer bepaald gaat het bij **precommerciële inkoop**:

¹ COM(2006) 502 definitief.

² Conclusies van de 2769^e Raad Concurrentievermogen van de EU van 4.12.2006.

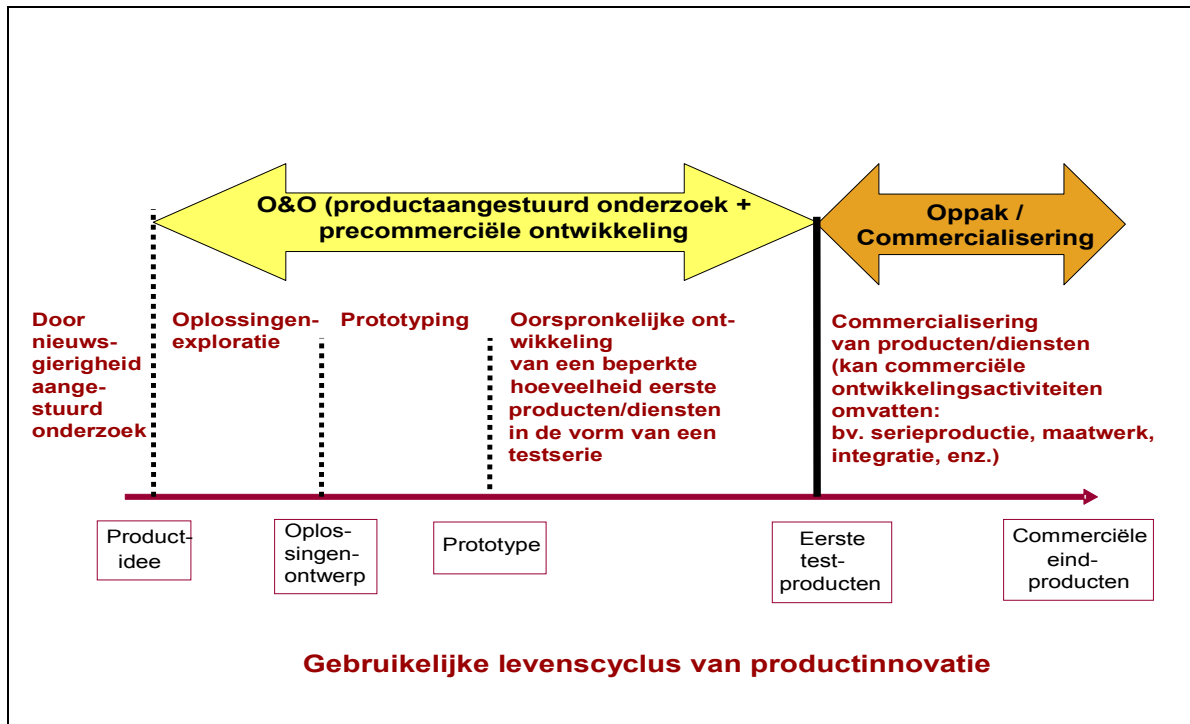
³ EP 2006/2084(INI).

⁴ SEC(2007) 280.

⁵ In dit geval zijn de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet van toepassing (zie art. 16, onder f), van Richtlijn 2004/18/EG; art. 24, onder e), van Richtlijn 2004/17/EG). Deze vrijstellingen zijn enkel van toepassing op overheidscontracten voor O&O-diensten, niet op overheidscontracten voor O&O-leveringen of –werkzaamheden.

⁶ Opdrachten die in meer dan enkel diensten voorzien, worden toch als overheidsopdrachten voor diensten beschouwd indien de waarde van de diensten groter is dan die van de onder het contract vallende producten.

- (1) **Enkel om O&O-diensten:** het O&O kan betrekking hebben op activiteiten gaande van oplossingenexploratie en –ontwerp, prototyping tot de originele ontwikkeling van een beperkte hoeveelheid eerste producten of diensten in de vorm van een testserie (zie figuur 1). "De originele ontwikkeling van een eerste product of dienst kan een beperkte productie of levering omvatten om de resultaten van veldproeven te incorporeren en te demonstreren dat het product of de dienst geschikt is voor productie of levering in grotere hoeveelheden volgens aanvaardbare kwaliteitsnormen"⁷. O&O omvat geen commerciële ontwikkelingsactiviteiten zoals serieproductie, levering om commerciële levensvatbaarheid te bereiken of O&O-kosten te recupereren, integratie, maatwerk, incrementele aanpassingen en verbeteringen van bestaande producten of procédés.



Figuur 1: O&O-fase versus commercialiseringsfase

- (2) **Om het delen van de risico's:** bij precommerciële inkoop reserveert de overheidsinkoper de O&O-resultaten niet uitsluitend voor eigen gebruik. De overheden en de industrie delen de risico's en voordelen van het O&O dat nodig is voor het ontwikkelen van nieuwe innovatieve oplossingen die beter presteren dan die welke beschikbaar zijn op de markt.
- (3) **Om concurrerende inkoop teneinde staatssteun uit te sluiten:** door het organiseren van de risico-voordeeldeel en het hele inkoopproces op een wijze die maximale concurrentie, transparantie, openheid, eerlijkheid en tarifiering tegen marktvoorwaarden waarborgt, kan de overheidsinkoper vaststellen wat de best mogelijke oplossingen zijn die de markt te bieden heeft.

⁷ Overeenkomst overheidsopdrachten van de WHO, artikel XV.

Het doel van deze mededeling is de lidstaten te attenderen op de bestaande maar te weinig gebruikte mogelijkheid van precommerciële inkoop. In de bijlage⁸ wordt bij wijze van voorbeeld één mogelijke implementatie gegeven⁹ die in overeenstemming is met het bestaande rechtskader. Aangezien er in de EU nog weinig ervaring is met precommerciële inkoop is de Commissie geïnteresseerd in het verkennen van de mate waarin precommerciële inkoop echt kan bijdragen tot meer O&O en innovatie in de EU en aldus tastbare voordelen voor de maatschappij en de economie kan brengen. Met deze mededeling en de gids⁴ behandelt de Commissie, zoals door de Raad gevraagd, de mogelijkheden van de EU-wetgeving om zowel in de O&O- als in de commercialiseringsfase innovatie te stimuleren via overheidopdrachten.

Maatregelen inzake precommerciële inkoop kunnen concurrentie in de commercialiseringsfase niet uitsluiten, aangezien daar de richtlijnen inzake overheidsoopdrachten en de verdragsbeginselen waarop deze gebaseerd zijn ten volle van toepassing zijn.

2. Aangaan van Europa's maatschappelijke uitdagingen door precommerciële inkoop

De overheidssector in de EU staat zoals elders in de wereld voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen. Daartoe behoren het waarborgen van een hoogkwalitatieve betaalbare gezondheidszorg om het hoofd te bieden aan de effecten van een verouderende bevolking, de strijd tegen klimaatverandering, het verbeteren van de energie-efficiëntie, het waarborgen van kwalitatief hoogstaander onderwijs en een betere toegang tot onderwijs, en het beter aanpakken van veiligheidsdreigingen.

Het aangaan van dergelijke uitdagingen kan nieuwe en betere oplossingen vereisen. Er zal nieuwe apparatuur nodig zijn voor bijv. het uitvoeren van geavanceerd medisch onderzoek, het vroegtijdig diagnosticeren van ziekten en vinden van nieuwe behandelingen, het verminderen van het energieverbruik in gebouwen en het openbaar vervoer, het beschermen van burgers tegen veiligheidsdreigingen zonder hun privacy te schenden. Sommige van de vereiste verbeteringen zijn technologisch zo veeleisend dat er ofwel op de markt nog geen commercieel stabiele oplossing bestaat of dat bestaande oplossingen tekortkomingen vertonen die nieuw O&O vereisen. Door het ontwikkelen van toekomstgerichte inkoopstrategieën die O&O-inkoop omvatten voor het ontwikkelen van nieuwe oplossingen waarmee deze uitdagingen worden aangegaan, kan de overheidssector¹⁰ een belangrijk effect hebben op de efficiëntie en effectiviteit op middellange en lange termijn van overheidsdiensten alsook op de innovatieprestatie en het concurrentievermogen van de Europese industrie.

Europa moet het ook beter doen dan zijn belangrijkste concurrenten in termen van innovatieprestatie¹¹. Het doel van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid is oplossingen te vinden, niet alleen voor het feit dat er continu te weinig in O&O wordt geïnvesteerd, maar ook voor het verbeteren van Europa's vermogen om nieuwe uitvindingen om te zetten in nieuwe producten en banen. De relatief tragere oppak van innovaties in de overheidssector in Europa en de fragmentering van de overheidsvraag zijn door de industrie aangewezen als belangrijke problemen waaraan iets moet worden gedaan om de doorlooptijd

⁸ SEC(2007)...

⁹ Dit sluit geen andere benaderingen uit.

¹⁰ Overheidsoopdrachten (17% van het BBP van de EU-25) zijn goed voor 35% van de bestedingen van de EU-25.

¹¹ COM (2006) 589 definitief.

te verkorten en Europa's aantrekkelijkheid voor investeringen in innovatie en onderzoek te verbeteren.

O&O wordt door bedrijven gewoonlijk ingekocht om het voordeel van de voorzet te genieten. Er zou in de overheidssector in Europa op grotere schaal kunnen worden ingekocht om de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Daartoe is algemeen vereist dat de overheidssector inkoopstrategieën ontwikkelt waarbij niet alleen commercieel beschikbare producten en diensten, maar ook O&O van nieuwe oplossingen worden ingekocht die beter presteren dan de oplossingen die op de markt beschikbaar zijn. Deze mededeling introduceert en verduidelijkt een aanpak voor het inkopen van O&O-diensten.

3. Europa kan beter: strategische O&O-inkoop om een voorsprong te behouden

De publieke behoeften zijn altijd een belangrijke motor van innovatie geweest in veel sectoren zoals telecom, energie, gezondheid, vervoer, veiligheid en defensie. In een gemondialiseerde concurrentieomgeving moet de rol van de overheidssector bij het benutten en bevorderen van innovatie worden herzien. Dit is in belangrijke mate gebeurd bij de grootste handelspartners van de EU – zoals de VS en Japan – waar de inkoop van O&O om in te spelen op publieke behoeften waarvoor op de markt geen oplossing bestaat, wordt gebruikt als een belangrijk mechanisme om innovatie te stimuleren.

Voorbeelden van levensveranderende innovatieve oplossingen die uit de inkoop van O&O zijn voortgekomen, zijn onder meer de IP-technologie, het GPS, HPC en cruciale innovaties in de halfgeleidertechnologie. Meer recent heeft O&O-inkoop in verband met concrete maatschappelijke uitdagingen - zoals bodemsanering of de diagnose van de ziekte van Alzheimer – de Amerikaanse overheid het middel aan de hand gedaan om nieuwe markten te creëren voor biotechnologie- en nanotechnologietoepassingen¹⁵.

Op het gebied van energie en milieu heeft de overheid in de VS en Japan¹² door O&O-inkoop de kosten van brandstofcelstations fors kunnen verlagen. Daardoor zijn met brandstofcellen aangedreven bussen gemakkelijker een levensvatbare energie-efficiënte openbarevervoersoptie geworden. Met China's nationaal langetermijnplan voor wetenschap en technologie van vorig jaar is overheidsinkoop van technologie in China officieel geïntroduceerd als middel om innovatie te stimuleren¹³.

De Amerikaanse overheid spendeert momenteel 50 miljard US dollar¹⁴ per jaar aan de inkoop van O&O, een bedrag dat 20 maal hoger ligt dan in Europa en ongeveer de helft van de totale investeringskloof tussen de VS en Europa vertegenwoordigt. Een en ander heeft vaak een belangrijke rol gespeeld bij het verbeteren van de kwaliteit van openbare diensten en bij het ontstaan van mondiaal concurrerende bedrijven¹⁵.

¹² "Commercialising University Research", paper voor het Sustainable Technologies Programme van het ESRC, Chris Hendry.

¹³ Art. 22-26 van het aanvullend beleid voor de 'Richtlijn betreffende het nationaal W&T-ontwikkelingsplan op middellange en lange termijn', Xinhua politics, 2006.

¹⁴ De genoemde cijfers hebben betrekking op het totale volume aan overheidsopdrachten voor O&O, niet alleen op het als precommerciële inkoop te beschouwen volume.

¹⁵ "US defence R&D spending: an analysis of the impacts", EURAB report, PREST, 2004.

Het verschil in uitgaven voor O&O-inkoop tussen de VS en Europa is vooral toe te schrijven aan verschillen in defensie/ruimtevaartbudgetten. Toch liggen de Amerikaanse bestedingen voor O&O-inkoop in niet-defensie/ruimtevaartsectoren zoals gezondheid, energie, onderwijs, vervoer en milieu nog 4 keer hoger. In absolute termen vertegenwoordigt dit een kloof van 3,4 miljard US dollar¹⁶. Experts^{12,17} wijzen op onaangepaste innovatiekansen in deze niet-defensiesectoren waar Europa de leiding zou kunnen nemen.

Er zijn belangrijke regelgevings- en beleidsverschillen tussen het inkoopkader van de EU en dat van andere landen. Daarom moeten de bovenstaande gegevens worden geanalyseerd om na te gaan hoe het geleerde naar de EU-context kan worden vertaald.

4. Exclusieve ontwikkeling

Exclusieve ontwikkeling houdt in dat de overheidsinkoper alle resultaten en voordelen van de ontwikkeling (inclusief de intellectuele eigendomsrechten of IER's) exclusief voor eigen gebruik reserveert. De bedrijven die het product/de dienst hebben ontwikkeld, kunnen die dan niet voor andere potentiële klanten gebruiken. Dit vertaalt zich normaal in een hogere prijs.

Er zijn echter gevallen waarin exclusieve ontwikkeling te verantwoorden is: bv. wanneer de overheidsinkoper exclusieve rechten op projectresultaten "nodig heeft" (bv. op defensie- of veiligheidgerelateerde gebieden waar de resultaten geheim moeten blijven) of wanneer de overheidsinkoper de enige geïnteresseerde klant "is" (bv. ontwikkeling van zeer speciale klantspecifieke apparatuur).

Volgens experts kiezen overheidsinkopers¹⁷ in Europa meestal voor exclusieve ontwikkeling. Meestal echter is "exclusiviteit" van de projectresultaten niet onontbeerlijk voor overheidsinkopers¹⁷ aangezien de overheidsinkoper slechts een van de vele potentiële gebruikers van de ontwikkelde oplossing is. Bovendien verliezen overheidsinkopers vaak de extra kosten en inspanningen¹⁸ uit het oog die nodig zijn om te voordelen op te strijken van de resultaten. Tenzij de overheidsinkopers een mandaat en concrete plannen hebben om de onderzoeksresultaten commercieel te exploiteren, is er vaak geen reden om de hoge kosten en risico's van exclusieve ontwikkeling te dragen.

In dergelijke gevallen kan exclusieve ontwikkeling innovatie belemmeren. Door de exclusieve toewijzing van rechten aan de overheidsinkoper verdwijnt voor bedrijven de incentive om in verdere commercialisering te investeren. Door de hoge prijs voor de exclusieve eigendom van projectresultaten is de overheidsinkoper minder geneigd om projectresultaten met andere potentiële overheidsinkopers te delen. Dit kan leiden tot:

- (1) **Marktfragmentatie:** indien verschillende overheidsinkopers in dezelfde sector hun eigen oplossingen voor een soortgelijk probleem ontwikkelen zonder informatie met elkaar te delen, worden een massa oplossingen ontwikkeld die waarschijnlijk niet aan de mondiale markten aangepast zijn.

¹⁶ De cijfers zijn ontleend aan 'Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle', onafhankelijk deskundigenverslag, maart 2006. In 2004 werd 15% van het federale inkoopbudget (49 miljard US dollar) besteed aan O&O-inkoop: 90,6% door defensie/ruimtevaartagentschappen, 9,4% door niet-defensieagentschappen. In 2004 werd minder dan 1,5% van het in de EU via inschrijving toe te wijzen inkoopbudget (2,5 miljard euro) besteed aan O&O-inkoop: 49% hield verband met defensie/ruimtevaart.

¹⁷ 'Public Procurement for research and innovation', independent Wilkinson expert group, 2005.

¹⁸ Bijvoorbeeld kosten en verplichtingen in verband met het verkrijgen en verlengen van IER's (bv. kosten i.v.m. het indienen van een IER-aanvraag/verlenging, aansprakelijkheid als IER-bezitter bij rechtszaken en geschillen met leveranciers).

- (2) **Financiële hinderpalen voor het inkopen van concurrerende ontwikkelingen:** voor zover een aantal technologieën en ontwerpopties een oplossing zou kunnen bieden, maken de hoge kosten van exclusieve ontwikkeling de inkoop van concurrerende ontwikkelingen van een aantal bedrijven onbetaalbaar. Dit kan ertoe leiden dat de overheidsaankopers zich aan één leverancier binden.
- (3) **Gemiste kansen voor innovatievere oplossingen:** bij exclusieve ontwikkeling krijgt de overheidsinkoper niet alleen te maken met alle O&O-voordelen, maar ook met alle O&O-risico's. Daarom richten overheidsinkopers zich vooral op ontwikkelingen die bijna marktrijp zijn en missen zij de kansen in verband met de ontwikkeling van innovatievere oplossingen met een betere potentiële prijs-kwaliteitverhouding voor de overheidssector.

5. Precommerciële inkoop: inkopen van O&O-diensten met deling van de risico's en voordelen onder marktvoorwaarden

Bij precommerciële inkoop kiest de overheidsinkoper ervoor de O&O-resultaten niet uitsluitend voor eigen gebruik te reserveren⁵. Zoals in hoofdstuk 1 gedefinieerd, is precommerciële inkoop een aanpak voor het inkopen van O&O-diensten waarbij de risico's en voordelen worden gedeeld⁵ en geen staatssteun wordt verleend¹⁹. Meer bepaald is deze aanpak gebaseerd op:

- deling van de risico's en voordelen volgens marktvoorwaarden
- competitieve ontwikkeling in fasen
- scheiding tussen de O&O-fase en het gebruik van commerciële hoeveelheden eindproducten

Het doel is het vergemakkelijken van de kosteneffectieve ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor openbare diensten met bredere mondiale perspectieven.

5.1 Deling van de risico's en voordelen volgens marktvoorwaarden

Hierbij deelt de overheidsinkoper de O&O-resultaten met andere overheden en de industrie door middel van publicatie en normalisatie alsook door commercialisatie ervan.

Om te waarborgen dat een dergelijke regeling voordelig is voor zowel de overheidsinkoper als voor de bij de precommerciële inkoop betrokken bedrijven worden de O&O-risico's en – voordelen onder hen gedeeld zodat beide partijen een incentive hebben om de commercialisering op grote schaal en op pak van de nieuwe oplossingen te vervolgen.

Wanneer de gedeelde voordelen IER's omvatten, moet er zorg voor worden gedragen dat IER's aan de aan de precommerciële inkoop deelnemende bedrijven worden toegewezen op een wijze dat geen van de bedrijven enige vorm van oneerlijk voordeel krijgt bij mogelijke toekomstige inkoop en dat de overheidsinkoper tot een voldoende ruime en competitieve leverketen toegang krijgt. Zo kan de overheidsinkoper bv. eisen dat deelnemende bedrijven IER's aan derden onder eerlijke en redelijke marktvoorwaarden in licentie geven. De

¹⁹ Meer uitvoeringsdetails worden bij wijze van voorbeeld in de bijlage gegeven (zie voetnoot 8).

overheidsinkoper kan ook een gratis licentie vragen om de O&O-resultaten intern te gebruiken.

De waarborg dat alle potentiële inschrijvers gelijke inschrijvingskansen krijgen, houdt ook in dat in het kader van de inkoop, inclusief de IER-regelingen, geen potentiële leverancier, met name KMO's, worden gediscrimineerd.

Indien het delen van de risico's en voordelen niet onder marktvoorwaarden plaatsvindt, en de voor de geleverde diensten betaalde prijs hoger is dan de marktprijs, zal dit normaal als staatssteun worden beschouwd die aan de Commissie moet worden genotificeerd en door haar dient te worden getoetst aan de artikelen 87-88 van het EG-Verdrag en de Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie²⁰.

Om te waarborgen dat de risico-voordeeldeelings volgens de marktvoorwaarden gebeurt, moet elk O&O-voordeel dat door de overheidsinkoper met een bedrijf dat deelneemt aan de precommerciële inkoop wordt gedeeld door het bedrijf aan de overheidsinkoper tegen marktprijzen worden gecompenseerd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van een prijskorting vergeleken met de kosten van exclusieve ontwikkeling die een afspiegeling is van de marktwaarde van de ontvangen voordelen en de door het bedrijf aanvaarde risico's²¹.

In het bovenstaande voorbeeld van risico-voordeeldeelings profiteren zowel de bedrijven als de overheidsinkopers van commercialisatie en oppak op grote schaal van de ontwikkelde oplossingen. Daardoor hebben beide partijen een incentive om door te gaan met normalisatie en publicatie van O&O-resultaten, en kan zo de fragmentatie van de publieke vraag verminderen. De financiële compensatie die de overheidsinkoper krijgt voor het niet exclusief voor zichzelf reserveren van alle O&O-voordelen kan, vergeleken met exclusieve ontwikkeling, het sluiten van contracten voor een aantal ontwikkelingen van concurrerende bedrijven en het inkopen van meer upstream O&O betaalbaarder maken.

Het feit dat de overheidsinkoper al bij de eerste O&O-fases betrokken wordt, zal waarschijnlijk een betere prijs-kwaliteitsverhouding opleveren en wel om de volgende redenen:

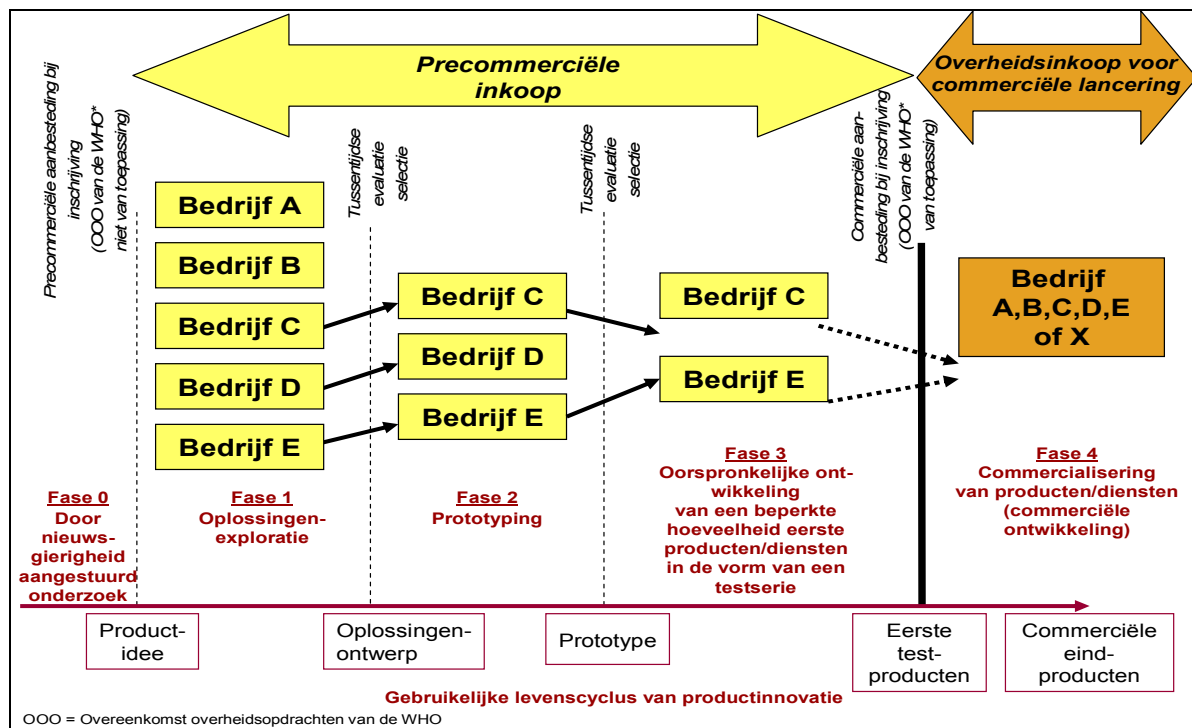
- Door het beoordelen van de prestatie van werkende prototypes en testproducten in een reële operationele klantenomgeving kunnen overheidsinkopers, op een punt waar de routekaarten van de industrie en de komende normen nog te beïnvloeden zijn, productontwikkelingen op de prioriteiten van de klanten afstemmen. Door mogelijk te maken dat beter geanticipeerd wordt op de vraag naar nieuwe oplossingen verkort de doorlooptijd voor de leveranciers en kan de overheid nieuwe oplossingen sneller invoeren.
- Door vroeger bij het innovatieproces te worden betrokken, kan de overheid in een vroeger stadium potentiële beleids- en regelgevingsproblemen opsporen die moeten worden verholpen om te zorgen voor de tijdige invoering van de nieuwe oplossingen in overheidsdiensten en op andere markten.
- In een vroeg stadium een realistische inschatting maken in hoeverre het O&O in de bedrijven aansluit op de concrete aankoopbehoeften van de overheid, maximaliseert de effectiviteit van het O&O-proces.

²⁰ PB C 323 van 30.12.2006.

²¹ Meer info is te vinden in punt 4.3 van de bijlage (zie voetnoot 8).

5.2 Competitieve ontwikkeling in fasen

Een andere manier om de O&O-risico's en -kosten te verminderen, bestaat erin de O&O gespreid over een periode gefaseerd in te kopen en de concurrentie tussen de bedrijven te laten spelen om over een grote verscheidenheid van opties te kunnen beschikken (figuur 2).



Figuur 2: Voorbeeld ter illustratie van een gefaseerd precommercieel inkoopproces

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Uitdagen van de markt op een open en transparante wijze en uitnodigen van een aantal bedrijven om in concurrentie de best mogelijke oplossingen voor het probleem te ontwikkelen.
- Verkennen en vergelijken van het voor en tegen van alternatieve oplossingen. Dit wederzijdse leerproces voor overheidsinkopers en bedrijven helpt om bevestiging te krijgen van zowel de functionele behoeften en prestatie-eisen aan de vraagzijde, en de mogelijkheden en beperkingen van nieuwe technologische ontwikkelingen aan de aanbodzijde.
- Organiseren van de inkoop als een stapsgewijs proces, inclusief evaluaties na elke O&O-fase, om geleidelijk aan de beste oplossingen te selecteren. Dit stelt overheidsinkopers in staat heel het proces door de ontwikkeling te sturen om zo goed mogelijk te voorzien in de behoeften van de overheidssector.
- Inspanningen na elke O&O-fase om te komen tot interoperabiliteit en productverwisselbaarheid bij de in ontwikkeling zijnde alternatieve oplossingen effenen de weg voor open normen en vermijden het risico dat vroege gebruikers van innovatieve oplossingen bovendien gestraft worden omdat zij hun oplossing compatibel moeten maken met achteraf gedefinieerde normen.

- Aanhouden van minstens twee deelnemende bedrijven tot de laatste fase om een toekomstige competitieve markt te waarborgen. Door de leveranciers onder positieve competitieve druk te houden, kunnen overheidsinkopers de beste oplossingen op de markt selecteren en het risico vermijden aan één leverancier gebonden te zijn.

Een bedrijf dat de uitdaging van concurrentiële ontwikkeling heeft moeten aangaan, is ook beter voorbereid voor de mondiale markten en voor het aantrekken van externe investeringen zoals durfkapitaalfinanciering om nieuwe marktkansen te benutten. Dit is met name belangrijk voor KMO's.

Op korte termijn kan een competitief ontwikkelingsproces een grotere investering inhouden vergeleken met het inkopen van een beperkte O&O-proefoplossing bij één leverancier. Uiteindelijk zullen de prijs-kwaliteitsverhouding en het succespercentage van het ontwikkelingsproces waarschijnlijk hoger liggen. Streven naar mondiaal geaccepteerde in plaats van lokaal toegesneden oplossingen door normalisatie en publicatie van O&O-resultaten zal naar verwachting ook resulteren in lagere kosten van commerciële eindoplossingen. De O&O-kosten en –risico's zijn verder te verminderen door het bundelen van de vraag met andere overheidsinkopers alsmede door de toekenning van financiële incentives aan overheidsinkopers door de agentschappen voor innovatiebeleid. Daartoe kunnen financierings- of risicodelingsfaciliteiten behoren (zie bijlage⁸).

5.3 Scheiding tussen de O&O-fase en het gebruik van commerciële hoeveelheden eindproducten

Vanwege de aan O&O inherente kans op mislukken is technologisch succes mogelijk niet altijd het geval. Pas aan het einde van het precommerciële inkoopproces beschikt de overheidsinkoper over vergelijkend proefmateriaal waaruit blijkt of de ontwikkelde oplossingen al dan niet echt beter presteren dan andere op dat moment op de markt beschikbare oplossingen. Het feit dat een bedrijf het O&O heeft verricht en een werkende testserie heeft ontwikkeld kan op zich geen garantie bieden voor het verwerven van een vervolgonderzoek voor massalevering.

Precommerciële inkoop is een voorbereidende oefening waardoor overheidsinkopers technologische O&O-risico's van potentiële alternatieve oplossingen kunnen uitfilteren alvorens zich vast te leggen op de inkoop van een grootschalige commerciële lancering.

Door loskoppeling van overheidsinkoop voor commerciële lancering kan bij precommerciële inkoop de verwerving centraal staan van de kennis die nodig is voor het vaststellen van de "best" mogelijke oplossing op de markt op het moment van de commerciële lancering, zonder dat dit tot unilaterale staatssteun aan de industrie leidt.

Loskoppeling van precommerciële inkoop en overheidsinkoop voor commerciële lancering is ook in overeenstemming met de bepalingen van de Overeenkomst overheidsopdrachten van de WHO en geldende bilaterale overeenkomsten. Behalve ten aanzien van de EER en de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de partnerlanden van het Europese nabuurschapsbeleid heeft de EU geen verplichtingen tot nationale behandeling²² en niet-

²² De verplichting tot nationale behandeling houdt in dat leden geen onderscheid maken tussen nationale diensten of leveranciers van diensten en buitenlandse.

discriminatie van andere delen van de wereld voor de inkoop van O&O-diensten⁶, wel voor leveringen²³.

Aangezien precommerciële inkoop betrekking heeft op O&O-diensten kunnen overheidsinkopers, rekening houdend met het volledige potentieel van de Europese Onderzoeksruimte, per geval beslissen over het mondiaal openstellen van opdrachten en de relevante voorwaarden.²⁴

6. Conclusies

Deze mededeling behandelt de noodzaak van meer innovatie in de overheidssector en stelt een aanpak voor voor de inkoop van O&O-diensten (precommerciële inkoop). Zij lanceert een debat over de vraag welke gebieden zich tot de voor precommerciële inkoop voorgestelde aanpak zouden kunnen lenen. Dit debat moet gezien worden in de bredere context van het beleidsdebat over door vraag en aanbod aangestuurde innovatie en leidende markten²⁵. Precommerciële inkoop verschilt van en complementeert andere innovatie-instrumenten zoals subsidies, belastingincentives, toegang tot financiering, gezamenlijke technologie-initiatieven, enz. Precommerciële inkoop zou, wanneer deze gezien wordt als onderdeel van een gecoördineerd beleidskader dat normalisatie, regelgeving en inkoop van andere innovatieve goederen en diensten omvat, de doorlooptijd kunnen verkorten en de marktacceptatie van nieuwe technologieën kunnen stimuleren.

Omdat bij overheidsbestedingen vaak met een kortere tijdschaal wordt gewerkt dan bij technologische innovatie, zou het debat eerst betrekking kunnen hebben op concrete overheidsbehoeften op middellange tot lange termijn die de ontwikkeling van nieuwe technologieoplossingen vereisen. De relevante overheden en de Commissie zouden dan de potentiële rol kunnen evalueren van precommerciële inkoopstrategieën in het voldoen aan de relevante beleidsdoelstellingen.

Op basis van dit debat zal de Commissie, rekening houdend met relevante effectbeoordelingen, in het tweede semester van 2008 in overweging nemen een pakket acties voor te stellen in verband met precommerciële inkoop op gebieden met beleidsprioriteit. Met name zal zij de mogelijke behoefte aan nieuwe platforms voor samenwerking inzake precommerciële inkoop verkennen.

Als een stap in deze richting zou de Commissie ook netwerkvorming rond precommerciële inkoop op Europees niveau kunnen ondersteunen. Zij kan overwegen gebieden van publiek belang voor netwerkvorming, zoals energie-efficiëntie, milieubescherming²⁶, gezondheidsdiensten, veiligheid, enz. te bepalen.²⁷ Deze zouden dan een voorbeeldfunctie voor precommerciële inkoop op deze toepassingsgebieden kunnen hebben om meer bekendheid te geven aan de aanpak en ervaringen tussen de stakeholders uit te wisselen.

²³ Deze verplichting heeft niet enkel betrekking op commerciële eindproducten. O&O-leveringscontracten zijn evenmin vrijgesteld van de niet-discriminatieverplichting.

²⁴ COM(2007)161, Groenboek over de EOR.

²⁵ COM(2007)..., Een initiatief inzake leidende markten voor Europa.

²⁶ Voor info over groene inkoop : http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

²⁷ Zo hebben bv. ministeries en agentschappen in tien lidstaten zich al aangesloten bij een Europese Coördinatieactie om ervaringen te delen hoe de ontwikkeling van technologisch veeleisende oplossingen voor publieke behoeften het beste kunnen worden ingekocht (www.omc-ptp.eu). Het DK en SE initiatief voor het verkennen van gezamenlijke O&O-inkoop in verband met e-gezondheid (http://www.si-oresund.org/in_english.6) is een ander voorbeeld.