

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 318



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

55e jaargang
20 oktober 2012

Nummer

Inhoud

Bladzijde

III *Vorbereidende handelingen*

REKENKAMER

2012/C 318/01

Advies nr. 6/2012 (*uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) 1

NL

Prijs:
3 EUR

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 6/2012

*(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)***over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020)**

(2012/C 318/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	1-3	2
SAMENVATTING	I-XIII	3
ALGEMENE OPMERKINGEN	4-8	4
SPECIFIEKE OPMERKINGEN	9-38	5
Gemeenschappelijk strategisch kader	9	5
Coherente regels voor deelname	10-14	5
Nieuw kostenfinancieringsmodel	15-20	6
Vereenvoudiging van de subsidiabiliteits- en financieringscriteria	21-23	6
Controlestrategie van de Commissie	24-32	7
Nieuwe vormen van financiering	33-35	8
Innovatie	36-38	9
BIJLAGE — Doelstellingen en prioriteiten van de vereenvoudigingsmaatregelen in het „regelgevingspakket”		10

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 179 tot en met 190, en artikel 287, lid 4, tweede alinea,

Gezien Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1081/2010 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾,

Gezien Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen ⁽³⁾, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 478/2007 ⁽⁴⁾,

Gezien Verordening (EG) nr. 1906/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013) ⁽⁵⁾,

Gezien het pakket wetgevingsvoorstellen van de Commissie dat bestaat uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) (COM(2011) 809 final), het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) (COM(2011) 810 final), het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) (COM(2011) 811 final), en het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (2014-2018) ter aanvulling van „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, (COM(2011) 812 final),

Gezien het verzoek van de Raad van 6 januari 2012 om advies over de regels voor deelname,

⁽¹⁾ PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 311 van 26.11.2010, blz. 9.

⁽³⁾ PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB L 111 van 28.4.2007, blz. 13.

⁽⁵⁾ PB L 391 van 30.12.2006, blz. 1.

Gezien de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Horizon 2020” — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (COM(2011) 808 final), steunend op de werkdocumenten van haar diensten (SEC(2011) 1427 final en SEC(2011) 1428 final),

Gezien Besluit C(2011) 174 final van de Commissie van 24 januari 2011 betreffende drie maatregelen ter vereenvoudiging van de implementatie van Besluit nr. 1982/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2006/970/Euratom van de Raad en de wijzigingsbesluiten C(2007) 1509 en C(2007) 1625,

Gezien de jaarverslagen en speciale verslagen van de Rekenkamer en zijn adviezen nr. 1/2006 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013) ⁽⁶⁾, nr. 1/2010 „Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: risico's en uitdagingen” ⁽⁷⁾, nr. 6/2010 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie ⁽⁸⁾, en nr. 7/201 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 ⁽⁹⁾,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

INLEIDING

1. De voorganger van „Horizon 2020”, het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7), heeft alom kritiek gekregen vanwege zijn complexiteit (bijvoorbeeld de vele financieringsregelingen en -instrumenten) en zijn regels voor deelname (bijvoorbeeld gebrek aan samenhang in de toepassing van regels of de uitvoering van procedures) ⁽¹⁰⁾. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben dan ook de hoogste politieke prioriteit gegeven aan een vereenvoudiging van het beheer en de uitvoering van de

⁽⁶⁾ PB C 203 van 25.8.2006, blz. 1.

⁽⁷⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽⁸⁾ PB C 334 van 10.12.2010, blz. 1.

⁽⁹⁾ PB C 47 van 17.2.2012, blz. 1.

⁽¹⁰⁾ Bijvoorbeeld de tussentijdse evaluatie van het zevende kaderprogramma, eindrapport, 12 november 2010, blz. 56; het Advies nr. 1/2006 van de Europese Rekenkamer, paragraaf 12 e.v. en het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2009, paragraaf 6.7.

financiering door de Unie van onderzoek en innovatie⁽¹⁾. De Commissie had al maatregelen genomen om nog tijdens de looptijd van KP7 een aantal zwakke punten aan te pakken. Zo kunnen begunstigden dankzij het besluit van de Commissie van 24 januari 2011 onder bepaalde omstandigheden bij het declareren van projectkosten gebruikmaken van hun eigen boekhoudkundige praktijken.

2. De regels voor deelname in het kader van „Horizon 2020”⁽²⁾ moeten vooral de lijn doortrekken van de vereenvoudigingsmaatregelen die al bij KP7 zijn uitgevoerd. De „regels” bepalen de voorwaarden voor de selectie van projecten, de deelname van instanties aan de projecten, de financiering van de projecten, de bepaling van financieringsaspecten zoals financieringspercentages en subsidiabiliteitseisen, en de verspreiding van resultaten. Deze kwesties zijn niet alleen belangrijk voor begunstigden, maar kunnen ook van invloed zijn op de algehele prestaties van het kaderprogramma „Horizon 2020”. Door complexe regels kan het programma bijvoorbeeld minder aantrekkelijk worden, waardoor het risico toeneemt dat de algemene doelstelling — ondersteuning van de Europa 2020-strategie — niet wordt gehaald.

3. In zijn advies volgt de Rekenkamer zoveel mogelijk de opzet van de toelichting van de Commissie bij de „voorgestelde regels”. Zij neemt echter ook de algehele context van het „regelgevingspakket” in aanmerking, en meer in het bijzonder de beheersmaatregelen voor de nieuwe controlestrategie die in het voorstel voor de „Horizon 2020-verordening” wordt uiteengezet.

SAMENVATTING

I. Vereenvoudiging is het centrale uitgangspunt voor de maatregelen die in de „voorgestelde regels” worden genoemd. De Rekenkamer is van mening dat de maatregelen, mits zij zoals beoogd worden uitgevoerd, in het algemeen significant zullen bijdragen tot het aanpakken van de grote uitdagingen waar de onderzoeksfinanciering van de Unie mee te kampen heeft. Aangezien het welslagen van de maatregelen vooral afhangt van een doeltreffende uitvoering, zullen tijdige, praktische, duidelijke en ondubbelzinnige richtsnoeren in dit verband cruciaal zijn.

II. In „Horizon 2020” zouden de mechanismen voor de coördinatie met ander EU-beleid, zoals het Cohesiebeleid, moeten worden vastgesteld, zodat het multiplicatoreffect van middelen van de Unie kan worden verhoogd, de ontwikkeling van een gezamenlijke Europese onderzoeksruimte wordt versneld, en de kans afneemt dat voor één actie tegelijkertijd verschillende EU-middelen worden verstrekt.

(1) Raad van de Europese Unie (10268/10) — Door de Raad Concurrentievermogen op 26 mei 2010 aangenomen conclusies van de Raad, blz. 2; en de resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2010 (P7_TA (2010)0401), nr. 7 e.v.

(2) Het pakket voorstellen voor Horizon 2020 (hierna „Horizon 2020” of „regelgevingspakket”) zijn de verordening tot vaststelling van „Horizon 2020” (COM(2011) 809 final; hierna de „Horizon 2020-verordening”), het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) (hierna de „voorgestelde regels” of „regels”) (COM(2011) 810 final), en het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van Horizon 2020 (COM(2011) 811 final).

III. Door uniforme regels in te voeren en afwijkingen alleen toe te staan indien dat vanwege specifieke behoeften gerechtvaardigd is, zou de Commissie de totstandbrenging van coherente regels voor deelname een stap dichterbij brengen. De Rekenkamer benadrukt dat de „voorgestelde regels” consistent bij alle acties in het kader van „Horizon 2020” toegepast moeten worden, en met een goede coördinatie tussen de diverse uitvoerende organen. Uitzonderingen op de toepassing van de „voorgestelde regels” dienen duidelijk gemotiveerd en tot het noodzakelijk minimum beperkt te worden.

IV. Volgens de Rekenkamer zal het drastisch vereenvoudigde kostenfinancieringsmodel ertoe leiden dat dit model betrouwbaarder wordt, het risico op onregelmatigheden in de kosten-declaraties van de begunstigden afneemt, projectboekhouding minder ingewikkeld wordt, en een aantal van de verificatiestappen die in het huidige KP7-financieringsmodel vereist zijn komt te vervallen, waardoor de aanvraagprocedure makkelijker en sneller wordt.

V. De „voorgestelde regels” zouden echter duidelijk onderscheid moeten maken tussen acties die voor een vergoeding van 100 % in aanmerking komen en acties die voor maximaal 70 % worden vergoed (activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden). In de uitvoeringsvoorschriften dient duidelijk te worden aangegeven wat met „activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden” wordt bedoeld.

VI. De Rekenkamer stelt vast dat met het vervallen van mogelijkheid om indirecte kosten te financieren op basis van de werkelijke kosten, sterk wordt afgeweken van het KP7. Het is nog niet duidelijk hoe deze verandering per geval gaat uitpakken voor de deelnemers. De Commissie moet de nodige waarborgen inbouwen om te verhinderen dat de nieuwe aanpak leidt tot ongewenste situaties waarbij de deelnemers er veel geld bij inschieten; dat zou het programma minder aantrekkelijk maken.

VII. De voorziene terugbetaling van niet-terugvorderbare btw als een subsidiabele kostenpost is een positieve maatregel. Maar de Rekenkamer acht het van essentieel belang dat de Commissie duidelijk richtsnoeren verstrekt over de vraag wat precies wordt verstaan onder terugvorderbare btw.

VIII. Volgens de Rekenkamer is het verbeterde internecontrolekader, dat geheel berust op een op risicoanalyse gebaseerde strategie die op haar beurt weer intrinsiek samenhangt met het voorgestelde nieuwe financieringsmodel, een zeer goed uitgangspunt om het foutenrisico te verkleinen. Deze aanpak heeft echter wel zijn beperkingen, aangezien sommige risico's gezien hun aard doeltreffende preventieve controles vergen.

IX. De Rekenkamer beschouwt het voorstel voor een bredere dekking van het Deelnemersgarantiefonds als een positieve ontwikkeling. Indien instrumenten zoals publiek-private partnerschappen in de dekking van het fonds worden opgenomen, dient echter een beoordeling te worden gemaakt van de eventuele juridische risico's.

X. De Rekenkamer is ingenomen met het streven van de Commissie naar één verplicht controlecertificaat betreffende de financiële staten aan het eind van het project. Uit recente controles van de Rekenkamer blijkt echter dat controlecertificaten maar in beperkte mate betrouwbaar zijn en dat deze controle dus slechts gedeeltelijk doeltreffend is. Ook blijkt uit de controles dat er wat betreft certificaten betreffende de methodologie sprake is van een lage graad van deelname en goedkeuring. Zonder verbeteringen op deze twee gebieden zou de herziene controlestrategie van de Commissie negatief worden beïnvloed.

XI. Het gebruik van prijzen zou volgens de Rekenkamer als een stimulans voor (technologische) innovatie moeten fungeren om te verzekeren dat extra financieringsbronnen worden gemobiliseerd. De Commissie zou er daarom voor moeten zorgen dat de niet-financiële aspecten, zoals een sterk imago en een op topkwaliteit, exclusiviteit en internationale erkenning gebaseerde reputatie, worden verbeterd.

XII. De Rekenkamer is van mening dat overheidsopdrachten alleen mogen worden gebruikt in naar behoren gemotiveerde gevallen waar dit leidt tot extra voordelen die uit zouden blijven bij de verstrekking van subsidies.

XIII. Uit het „regelgevingspakket” valt niet duidelijk op te maken wat precies onder innovatieve activiteiten moet worden verstaan. De Rekenkamer zou graag zien dat deze term duidelijk wordt omschreven en dat de reikwijdte van te financieren innovatieve activiteiten passend wordt beperkt tot activiteiten die echt nieuw zijn.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Met „Horizon 2020” heeft de Commissie zich ten doel gesteld de meest kundige onderzoekers en innovatieve ondernemingen aan te trekken. Het centrale uitgangspunt dat de regels voor deelname vereenvoudigd dienen te worden, speelt in dit verband een cruciale rol. Vereenvoudiging is duidelijk terug te vinden in de belangrijkste kenmerken van de „regels” (zie de *bijlage* voor een volledig overzicht van de doelstellingen en prioriteiten die ten grondslag liggen aan de vereenvoudigingsmaatregelen in het „regelgevingspakket”):

- er komen uniforme regels voor deelname en verspreiding die op alle onderdelen van „Horizon 2020” van toepassing zijn, waarbij uitzonderingen slechts toegestaan worden indien dat vanwege specifieke behoeften gerechtvaardigd is;
- er komen eenvoudigere en gebruiksvriendelijkere financieringsregels en financiële bepalingen (bv. terugbetalingstarieven) voor deelnemers, en
- er komt een nieuwe controlestrategie waarin een evenwicht is gevonden tussen vertrouwen en controle ⁽¹⁾.

5. De Rekenkamer is van mening dat de door de Commissie voorgestelde maatregelen, mits zij zoals beoogd worden uitgevoerd, in het algemeen significant zullen bijdragen tot het

⁽¹⁾ Vereenvoudiging van de regels voor deelname is een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van de voorgestelde controlestrategie (COM(2011) 811 final, blz. 105) (beheersmaatregelen).

aanpakken van de grote uitdagingen waar de onderzoeksfinanciering van de Unie mee te kampen heeft (bv. onsamenhangende regels voor deelname, complexiteit, administratieve lasten). Zo wordt met de voorgestelde integratie van aan onderzoek en innovatie gerelateerde acties (bv. de onderzoeksgerelateerde gezamenlijke technologie-initiatieven (GTT's)) gehoor gegeven aan de algemene kritiek dat de KP7-regels niet op samenhangende wijze worden toegepast, en wordt de interoperabiliteit en compatibiliteit van onderzoeksactiviteiten in de Unie vergemakkelijkt (zie paragraaf 10).

6. De „regels” introduceren veel vereenvoudigingsmaatregelen, die worden weerspiegeld in het kostenfinancieringsmodel ⁽²⁾ (zie paragraaf 15) en de financiële bepalingen (bv. tijdregistratie-eisen en voorgestelde opname van btw in de definitie van subsidiabele kosten, zie paragraaf 21) ⁽³⁾. De Commissie heeft een tweeledige aanpak gevolgd: enerzijds wordt met de voorgestelde maatregelen beoogd de administratieve lasten voor de begunstigden terug te dringen (zo maakt een minder ingewikkeld financieringsmodel het eenvoudiger voor de deelnemers om kosten te declareren en de EU-bijdrage te berekenen); anderzijds zijn deze maatregelen bedoeld om de Commissie minder werk op het gebied van beheer en controle te geven en zo de tenuitvoerlegging van de voorgestelde controlestrategie, waar een evenwicht is gevonden tussen vertrouwen en controle, te vergemakkelijken. Zo zou optimalisering en vereenvoudiging van de financieringsregelingen er onder meer toe moeten bijdragen tot een betere controle door de Commissie ⁽⁴⁾ (zie paragraaf 24) ⁽⁵⁾.

7. Al met al wordt met de „voorgestelde regels” het hoofd geboden aan de dringende en belangrijke kwesties die in paragraaf 1 zijn genoemd. Het welslagen van deze maatregelen hangt echter af van een doeltreffende uitvoering ⁽⁶⁾. De Rekenkamer herhaalt haar aanbeveling dat de Commissie tijdige, praktische, duidelijke en ondubbelzinnige uitvoeringsrichtsnoeren verschaft, om zowel de begunstigden als de Commissie adequate garanties te bieden ⁽⁷⁾. De nadere uitvoeringsvoorschriften zouden uiterlijk op de datum van publicatie van de eerste oproepen tot het indienen van voorstellen kenbaar moeten worden gemaakt.

8. Er zij op gewezen dat de tenuitvoerlegging van een aantal van de voorgestelde maatregelen (bv. subsidiabiliteit van de btw, geen rentedragende rekeningen voor voorfinanciering) afhangt

⁽²⁾ COM(2011) 810 final, de artikelen 22 en 24.

⁽³⁾ COM(2011) 810 final, de artikelen 23 en 25.

⁽⁴⁾ En tegelijkertijd wordt het zo gemakkelijker om de algemene doelstelling dat iedere Europese instelling en agentschap zijn personeelsbestand met 5 % moet inkrimpen, te realiseren (COM(2011) 890 final, blz. 4).

⁽⁵⁾ COM(2011) 809 final, blz. 97 e.v.

⁽⁶⁾ In de studie van het Europees Parlement „Financial Rules in the Research Framework Programmes — Streamlining rules for participation in EU research programmes” (Financiële regels in de kaderprogramma's voor onderzoek — Streamlijning van de regels voor deelname aan onderzoeksprogramma's van de EU) wordt gesteld dat een van de belangrijkste conclusies van deze studie is dat de wijze waarop de regels ten uitvoer worden gelegd, problematischer is dan de regels zelf. Dit leidt tot een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de begunstigden en de Commissie alsook tot onnodige administratieve lasten voor beide zijden; directoraat-generaal Intern Beleid, directoraat D: Begrotingszaken, (PE 411.275), 26.5.2010, blz. 62.

⁽⁷⁾ Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr. 1/2004, paragraaf 12; speciaal verslag nr. 9/2007, paragraaf 71; speciaal verslag nr. 8/2009, paragrafen 47, 48 en 49; en Advies nr. 1/2006, paragraaf 11.

van de goedkeuring van het nieuwe Financieel Reglement (FR) ⁽¹⁾. Op de datum waarop dit advies werd uitgebracht, waren de wetgevingsprocedure en de uitvoeringsvoorschriften voor het nieuwe FR nog niet voltooid.

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

Gemeenschappelijk strategisch kader

9. De Commissie stelt voor het gehele scala aan ondersteuningsmaatregelen voor onderzoek en innovatie onder te brengen in één gemeenschappelijk strategisch kader ⁽²⁾. Zoals de Rekenkamer al eerder heeft gesteld ⁽³⁾, dienen in „Horizon 2020” ook mechanismen voor coördinatie met andere EU-beleidsinstrumenten te worden vastgesteld (bv. het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds). Door deze coördinatie kan bij het bepalen van het medefinancieringspercentage van het programma voor operationele programma's rekening worden gehouden met de verschillende financieringsbronnen van de EU, waardoor het multiplicatoreffect van de middelen van de Unie mogelijk wordt verhoogd. Zo zou ook de ontwikkeling van een gezamenlijke Europese onderzoeksruimte ⁽⁴⁾ kunnen worden versneld. Bovendien zou de kans dat voor één actie tegelijkertijd verschillende EU-subsidies worden verstrekt, verkleind worden ⁽⁵⁾.

Coherente regels voor deelname

10. Door uniforme regels in te voeren en afwijkingen alleen toe te staan indien dat vanwege specifieke behoeften gerechtvaardigd is, zou de Commissie de totstandbrenging van coherente regels voor deelname een stap dichterbij brengen. Bij KP7 bestonden er verschillende lagen regels (bv. een standaardset regels voor deelname en specifieke regels voor coördinatie en ondersteuningsacties ⁽⁶⁾ of elk GTI voor onderzoek ⁽⁷⁾). Als gevolg daarvan werden de KP7-regels in onderzoekskringen als ingewikkeld en onsamenhangend beschouwd ⁽⁸⁾.

11. De voorgestelde geïntegreerde aanpak (bv. in grote lijnen consistente toepassing op alle onderdelen van „Horizon 2020” van de regels met betrekking tot aspecten als subsidiabiliteits- en evaluatiecriteria en intellectuele-eigendomsrechten) ⁽⁹⁾ zou een belangrijke stap kunnen zijn om:

- de regels voor deelname minder ingewikkeld te maken;
- de onderzoeksbasis te integreren door versnippering van EU-beleidsregels tegen te gaan; en tegelijkertijd
- onderzoek te richten op verdere onderlinge afstemming van en samenwerking tussen de uitvoerende organen op het vlak van onderzoek (directoraten-generaal, uitvoerende agentschappen of GTI's).

12. Het is echter niet duidelijk hoe en in hoeverre de regels voor deelname consistent bij alle acties in het kader van „Horizon 2020” toegepast zullen worden, bv. bij het programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP), de GTI's en de activiteiten die door het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) worden beheerd. De Rekenkamer wenst te benadrukken dat alle uitzonderingen duidelijk gemotiveerd en tot een minimum beperkt moeten worden, om te voorkomen dat uitzonderingen de regel worden. Het zou de rechtszekerheid vergroten indien in de verordening wordt aangegeven voor welke activiteiten en acties uitzonderingen op de uniforme regels worden voorzien.

13. Een volledige integratie van activiteiten die momenteel onder het toepassingsgebied van andere programma's en initiatieven vallen (zoals de activiteiten die in paragraaf 12 worden opgesomd) vergt bovendien een aanzienlijke mate van coördinatie tussen de betrokken organen. De Commissie heeft voorgesteld ⁽¹⁰⁾ dat het beheer van „Horizon 2020” verder wordt uitgebreid tot de bestaande uitvoerende agentschappen van de Commissie en andere externe organen, zoals de gemeenschappelijke ondernemingen die de GTI's beheren ⁽¹¹⁾.

14. De Rekenkamer herhaalt haar eerdere aanbeveling dat deze beheersregeling onder adequaat toezicht van de Commissie dienen te staan, zodat de geboden mogelijkheden ten volle benut kunnen worden. Met name het integreren van de gemeenschappelijke ondernemingen als instrumenten om EU-beleidsmaatregelen uit te voeren vergt een nauwlettende coördinatie. Daartoe dienen de gemeenschappelijke ondernemingen eerst een solide en alomvattend systeem voor interne controle op te bouwen. In dit verband dient de Commissie de uitvoering van de actieplannen in het oog te houden ⁽¹²⁾. De Rekenkamer wijst er tevens op dat een doeltreffende en consistente toepassing van de regels van cruciaal belang is. Zij beveelt aan dat de Commissie belangrijke afstemmingsmechanismen zoals het Overlegcomité onderzoek ⁽¹³⁾ aanzienlijk uitbreidt teneinde horizontale maatregelen verder te versterken.

⁽¹⁾ COM(2010) 815 final.

⁽²⁾ COM(2011) 809 final, overweging 15 en artikel 4.

⁽³⁾ Advies nr. 7/2011, paragraaf 14.

⁽⁴⁾ De Europese onderzoeksruimte bestaat uit alle onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten en -programma's en al het O&O-beleid in Europa met een transnationaal perspectief. Tezamen maken zij het onderzoekers, onderzoeksinstituten en bedrijven mogelijk steeds meer grensoverschrijdend te circuleren, te concurreren en samen te werken.

⁽⁵⁾ Advies nr. 1/2006, paragraaf 16.

⁽⁶⁾ Coördinatie- en ondersteuningsacties (bv. ERA-NET's of artikel 185-initiatieven) worden vastgesteld op basis van de criteria in het zevende kaderprogramma. De uitvoering ervan via specifieke uitvoeringsstructuren kan echter aanvullende eisen met zich meebrengen en dient te voldoen aan de nationale subsidiabiliteitscriteria in het gezamenlijk onderzoeksprogramma.

⁽⁷⁾ GTI's, die een integraal onderdeel van het EU-onderzoek uitmaken, zijn expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied van de in KP7 vastgelegde regels voor deelname. Als gevolg daarvan heeft iedere GTI zijn eigen regels en procedures voor oproepen tot het indienen van voorstellen en zijn eigen financiële bepalingen.

⁽⁸⁾ Europese Commissie, 4e KP7-monitoringverslag 2010, blz. 50; Europese Commissie, Tussentijdse evaluatie van het zevende kaderprogramma, blz. 56.

⁽⁹⁾ COM(2011) 810 final, overweging 6.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 809 final, blz. 95.

⁽¹¹⁾ In dit verband zal de inzet van de uitvoerende agentschappen geoptimaliseerd worden door eventuele herverdeling van taken om specialisatie te bereiken. Daarnaast zullen de mandaten van bestaande gemeenschappelijke ondernemingen worden vernieuwd en zullen nieuwe worden opgericht (COM(2011) 809 final, blz. 95 en 96).

⁽¹²⁾ Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr. 13/2009, paragrafen 61 t/m 66; Advies nr. 1/2010, paragraaf 17 en Jaarverslag over het begrotingsjaar 2009, paragraaf 5.56.

⁽¹³⁾ In 2011 werd bij het besluit van de Commissie betreffende drie maatregelen ter vereenvoudiging van de tenuitvoerlegging van Besluit nr. 1982/2006/EG het Overlegcomité onderzoek opgericht, dat tot taak heeft definitieve standpunten in te nemen over horizontale implementatiekwesies (bv. consistentie in de strategie achteraf van de directoraten van de Commissie, toepassing van de financiële bepalingen, certificeringsprocedure, enz.) (C(2011) 174).

Nieuw kostenfinancieringsmodel

15. De Commissie stelt een financieringsmodel voor (de artikelen 22 en 24 van de „regels”), dat er als volgt uitziet:

- één enkel financieringspercentage voor alle deelnemers en activiteiten binnen één actie (dit tarief kan oplopen tot 100 % van de totale subsidiabele (directe) kosten en dient te worden beperkt tot een maximum van 70 % voor activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden); en
- één vast tarief van 20 % van de totale directe subsidiabele kosten voor indirecte (overhead)kosten.

16. Het model is radicaal vereenvoudigd en is bedoeld om een oplossing te bieden voor de problemen waarop de begunstigden stuitten bij KP7, waarbij de complexiteit van het financieringsmodel rechtstreeks verband hield met het aantal mogelijke combinaties van kostencategorieën, methoden voor het berekenen van kosten en terugbetalingstarieven⁽¹⁾. Zo zijn de financieringspercentages bij KP7 afhankelijk van de juridische status (bv. als overheidsorganisaties zonder winstoogmerk of ondernemingen met winstoogmerk), het soort activiteit (bv. onderzoek, demonstratie, beheer e.a.) en het soort kosten (bv. personeel, onderaanneming, of andere directe en indirecte kosten)⁽²⁾.

17. In het voorgestelde model is het onderscheid tussen de verschillende soorten activiteiten, dat de complexiteit van het KP7-model verergerde⁽³⁾, volledig verdwenen. Bovendien wordt het kostenfinancieringsmodel, met de invoering van financiering voor de totale directe kosten van onderzoek (één terugbetalingstarief voor directe kosten dat bij aanvang van elk project wordt bepaald) plus een nominaal vast tarief voor de indirecte kosten (20 %) voor alle begunstigden en alle soorten activiteiten, eenvoudiger en minder gevoelig voor fouten.

18. De Rekenkamer stelt vast dat deze vereenvoudigingsmaatregelen:

- de betrouwbaarheid van het model verbeteren (bv. het declareren van kosten vereenvoudigen), waardoor het risico op onregelmatigheden in de kostendeclaraties van de begunstigden zou moeten afnemen (verantwoordingsplicht en deugdelijk financieel beheer);

⁽¹⁾ Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2010, paragraaf 6.7.

⁽²⁾ Verslag van het Europees Parlement inzake het vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek (2010/2079(INI)), paragraaf 17; Conclusies over vereenvoudigde en doeltreffender programma's voor de ondersteuning van onderzoek en innovatie in Europa, 3016e vergadering van de Raad Concurrentievermogen van 26 mei 2010, blz. 4 (COM(2010) 187 final, blz. 8).

⁽³⁾ Gevallen hiervan werden vastgesteld tijdens de financiële controles van de Europese Rekenkamer. Begunstigden van KP7 delen hun kosten in 16 kostencategorieën in. Elke categorie kent verschillende financieringsniveaus. Als gevolg daarvan kunnen kostenposten die niet correct ingedeeld zijn, leiden tot een ander financieringsbedrag, omdat een en dezelfde kostenpost in de ene categorie (bv. demonstratie-activiteiten) voor 50 % en in andere categorieën (bv. beheers-activiteiten) voor 100 % wordt gefinancierd.

- projectboekhouding minder ingewikkeld maken, hetgeen een doeltreffend beheer van financiële en administratieve aspecten mogelijk zou moeten maken (beperking van de administratieve inspanningen van de begunstigden en de Commissie);

- een aantal van de verificatiestappen die in het huidige KP7-financieringsmodel vereist zijn (bv. juridische status), zouden moeten schrappen. Op deze manier zou het voorgestelde financieringsmodel de aanvraagprocedure vergemakkelijken en versnellen; en

- een kostenvergoedingsmodel inhouden dat in de praktijk in de nationale onderzoeksfinanciering binnen Europa reeds doeltreffend functioneert⁽⁴⁾.

19. De „regels” maken echter geen duidelijk onderscheid tussen acties die voor een vergoeding van 100 % in aanmerking komen (standaardactiviteiten) en acties die voor maximaal 70 % worden vergoed (activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden). De omschrijving van activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden, zoals prototyping, tests, demonstraties, experimentele ontwikkelingen, proefprojecten en marktreplicatie, is niet duidelijk aangezien er meerdere definities bestaan. In de uitvoeringsvoorschriften dient duidelijk te worden aangegeven wat met „activiteiten die zich dicht bij de markt bevinden” wordt bedoeld.

20. De Rekenkamer stelt vast dat het voorgestelde financieringsmodel sterk afwijkt van het KP7, aangezien de mogelijkheid om indirecte kosten te financieren op basis van de werkelijke kosten is komen te vervallen. Het staat nog te bezien hoe het voorgestelde model voor de vergoeding van kosten per geval gaat uitpakken voor de deelnemers. De Commissie zal dan ook de nodige waarborgen moeten inbouwen om te verhinderen dat de nieuwe aanpak leidt tot ongewenste situaties waarbij de deelnemers er veel geld bij inschieten. Het programma zou daardoor een stuk minder aantrekkelijk worden.

Vereenvoudiging van de subsidiabiliteits- en financieringscriteria

21. De „regels” voorzien in aanvullende maatregelen ter vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsregels. Het is de bedoeling om deze regels in overeenstemming te brengen met de gangbare praktijken van de begunstigden (bv. vereisten inzake tijdsregistratie⁽⁵⁾).

22. De Rekenkamer stelt vast dat het gebruik van tijdsregistratiesystemen zal worden voortgezet, hetgeen terecht is, aangezien het van essentieel belang is dat werkelijk gemaakte personeelskosten worden aangetoond⁽⁶⁾. Toch is het een goede zaak dat de verplichte tijdsregistratie niet geldt voor personen

⁽⁴⁾ Uit een studie van een groep deskundigen naar de impact van externe onderzoeksfinanciering op projectbasis op het financieel beheer in universiteiten (verslag van de deskundigengroep onder voorzitterschap van Sabine Herlitschka, november 2008) blijkt bijvoorbeeld dat in Europa (bv. door de Deutsche Forschungsgemeinschaft in Duitsland en het Fonds National Suisse in Zwitserland) vaak wordt gekozen voor een financieringsaanpak waarbij alle directe kosten plus een vast percentage van indirecte (overhead)kosten (meestal 20 %) worden gedekt.

⁽⁵⁾ COM(2011) 810 final, artikel 25 (jaarlijks aantal productieve uren).

⁽⁶⁾ Advies nr. 1/2006, paragraaf 67.

die uitsluitend werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van EU-projecten, en dat zij in plaats daarvan een hiertoe strekkende verklaring ondertekenen. In het belang van een consistente, voor de entiteit geldende aanpak dient de Commissie erop toe te zien dat de begunstigde zich houdt aan de door hem gewoonlijk toegepaste boekhoudkundige- en beheerspraktijken, anders zal de nieuwe maatregel gemakkelijk tot onregelmatigheden kunnen leiden. Zo zou een verklaring van de begunstigde overeen moeten stemmen met ander bewijsmateriaal (bv. aantal uren dat aan het project wordt besteed; verwijzingen naar de taken of aard van de activiteit dienen te stroken met de arbeidscontracten of andere interne regelingen).

23. De „regels” voorzien in teruggave van niet-terugvorderbare belasting over de toegevoegde waarde (btw) ⁽¹⁾. Al eerder heeft de Rekenkamer er in haar Advies nr. 1/2006 op gewezen dat de regels zodanig dienen te worden gewijzigd dat niet-terugvorderbare btw tot de subsidiabele kosten worden gerekend ⁽²⁾. Het is van groot belang dat heldere richtsnoeren worden verstrekt over de vraag wat terugvorderbare btw is. Naar het oordeel van de Rekenkamer moet btw, om als subsidiabel te gelden, volgens nationale wetgeving niet restitueerbaar zijn.

Controlestrategie van de Commissie

Herziene strategie en controlemaatregelen

24. Dat vereenvoudiging de centrale doelstelling van „Horizon 2020” is, komt ook duidelijk naar voren in het voorgestelde financieel beheer van het programma ⁽³⁾. Het is de bedoeling dat er met de „Horizon-2020-verordening” ⁽⁴⁾ samen met de invoering van het model voor de kostenfinanciering (zie de paragrafen 15 t/m 20) een herziene controlestrategie wordt uitgevoerd. Met deze strategie verschuift de aandacht van minimalisering van de foutenpercentages naar een op risicoanalyse gebaseerde controle en opsporing van fraude, terwijl tegelijk het volgende wordt bereikt:

- een percentage resterende fouten van ongeveer 2 % van de totale uitgaven gedurende de looptijd van het programma;
- het totale aantal controles achteraf wordt beperkt tot het maximum dat strikt noodzakelijk is om dit streefcijfer en de strategie te realiseren, en
- over de gehele programmeringsperiode wordt maximaal 7 % van „Horizon 2020”-deelnemers aan een controle onderworpen.

25. De belangrijke bouwstenen van de controlestrategie hangt intrinsiek samen met het voorgestelde financieringsmodel. Zoals aangegeven in de „Horizon 2020-verordening” zouden de voordelen van bepaalde vereenvoudigingsmaatregelen (bv. opheffing van terugkerende bronnen van fouten) moeten leiden tot een geringere kans op onregelmatigheden, waardoor het

controle- en auditsysteem eenvoudiger en doeltreffender kan worden. De invoering van vereenvoudigde regels voor indirecte kosten (zie paragraaf 17) zou bijvoorbeeld het foutenpercentage terugdringen ⁽⁵⁾. Verder kan een goed opgezette en correct uitgevoerde strategie ter versterking van op risicoanalyse gebaseerde controles en opsporing van fraude voorkomen dat zich fouten voordoen.

26. De Rekenkamer stelt vast dat er gewerkt wordt aan een op risicoanalyse gebaseerde strategie die moet leiden tot een percentage resterende fouten van ongeveer 2 %. Een geoptimaliseerd internecontrolekader op basis van een op risicoanalyse gebaseerde strategie is een zeer goed uitgangspunt om het foutenrisico te verkleinen. Deze aanpak heeft echter zijn beperkingen. Gezien hun aard vergen sommige risico's een doeltreffende preventieve controle.

27. In dit verband concludeerde de Rekenkamer ⁽⁶⁾ dat een wezenlijk deel van de controlecertificaten (certificering vooraf van de kostenberekeningsmethoden van de begunstigten en controlecertificering achteraf van kostendeclaraties, twee belangrijke onderdelen in het nieuwe controlemechanisme van de Commissie) slechts gedeeltelijk doeltreffend werden geacht (zie ook de paragrafen 30, 31 en 32). Daarom bestaat het gevaar dat de voorgestelde maatregelen slechts in beperkte mate doeltreffend zijn en onvoldoende bijdragen tot de nagestreefde vermindering van het percentage resterende fouten. Verder zou de Commissie moeten waarborgen dat eventueel vooraf vastgestelde activiteiten voor controles achteraf haar er niet van weerhouden om een percentage resterende fouten van ongeveer 2 % te verwezenlijken ⁽⁷⁾.

Deelnemersgarantiefonds

28. De Commissie heeft voorgesteld om het Deelnemersgarantiefonds (het „fonds”) gedurende de gehele looptijd van Horizon 2020 te handhaven. Het fonds, dat al onder KP7 in gebruik is genomen ⁽⁸⁾, is een integraal onderdeel van de controlestrategie van de Commissie. Het is erop gericht de EU-begroting te beschermen als onderpand voor subsidies aan begunstigten ⁽⁹⁾. Daarom zal deelnemers geen aanvullende garantie of zekerheid worden opgelegd ⁽¹⁰⁾. Anders dan onder KP7 omvat de dekking van het fonds het CIP, EIT-activiteiten en instrumenten zoals de GTT's ⁽¹¹⁾.

29. De Rekenkamer stelt vast dat de invoering van het fonds onder KP7 de administratieve last voor begunstigten heeft teruggedrongen. Doordat het een zekerheid in de vorm van onderpand verschaft, kon de Commissie bijvoorbeeld het aantal

⁽¹⁾ Belasting over de toegevoegde waarde is niet subsidiabel binnen het KP7 (zie Verordening (EG) nr. 1906/2006 van het Europees Parlement en de Raad, artikel 31, lid 3, onder e). De bepaling is weggelaten in de ontwerpverordening betreffende „Horizon 2020”. In de ontwerpverordening wordt verwezen naar het Financieel Reglement, waarin niet-terugvorderbare btw als subsidiabel wordt aangemerkt.

⁽²⁾ Advies nr. 1/2006, paragraaf 64.

⁽³⁾ COM(2011) 809 final, overweging 32.

⁽⁴⁾ COM(2011) 809 final, blz. 97.

⁽⁵⁾ Zoals beschreven in het financieel memorandum bij de „Horizon 2020-verordening” houdt circa 28 % van de fouten bij KP7-controles (qua bedrag) verband met indirecte kosten. Dit percentage zou dus moeten dalen onder Horizon 2020 (COM(2011) 809 final, blz. 100).

⁽⁶⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2010, de paragrafen 6.19 t/m 6.28.

⁽⁷⁾ Tot medio juni 2012 is circa 7,25 % van de KP7-begunstigten aan een controle onderworpen of worden zij volgens de planning gecontroleerd. Onder KP6 werd 8,45 % van de begunstigten gecontroleerd. Voor beide kaderprogramma's is de foutenmarge niet tot de verwachte 2 % gedaald. Informatie afkomstig van de Europese Commissie — directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (RTD).

⁽⁸⁾ COM(2011) 810 final, de artikelen 32 en 33.

⁽⁹⁾ De begunstigten dragen 5 % van de totale EU-bijdrage voor hun project bij aan het fonds, dat geheel als onderpand dient waaruit de EU kan putten in geval van financiële verliezen in verband met projecten.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 810 final, artikel 32, lid 4.

⁽¹¹⁾ SEC(2011) 1427 final, volume 2 — deel 2/2, bijlage 3.

controles voor financiële haalbaarheid voor de meeste deelnemers verminderen en andere vormen van onderpanden (bv. bankgaranties) afschaffen. Zo gezien is de uitgebreide dekking door de opname van het CIP, het EIT en de GTI's in het fonds een positieve ontwikkeling. Het opnemen van instrumenten zoals publiek-private partnerschappen (bv. GTI's) in de dekking van het fonds vereist echter een beoordeling van de eventuele wettelijke risico's (verschillende juridische structuren)⁽¹⁾, met name als ingevorderde bedragen voor het fonds bestemde ontvangers vormen⁽²⁾.

Certificeringsprocedures

30. Het Commissievoorstel bevat twee certificeringsprocedures⁽³⁾, uitgevoerd door een onafhankelijke auditor. Beide procedures vormen onderdeel van het herziene internecontrolekader onder Horizon 2020⁽⁴⁾. De procedures zijn:

- het certificaat betreffende de financiële staten (verplichte controlecertificering achteraf aan het eind van het project voor kostendeclaraties van 325 000 euro of meer, waaruit de juistheid, authenticiteit en subsidiabiliteit van de opgegeven kosten moeten blijken); en
- het certificaat betreffende de methodologie (facultatieve certificering vooraf voor begunstigden van hun kostenberekeningsmethoden voor directe personeelskosten op basis van een tabel van eenheidskosten).

31. Om de administratieve lasten voor begunstigden te verminderen stelt de Commissie voor om het aantal certificaten betreffende de financiële staten in vergelijking met KP7 te beperken⁽⁵⁾. Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging is de Rekenkamer ingenomen met het streven van de Commissie naar één verplicht certificaat aan het eind van het project. Maar of het certificeringsproces een doeltreffende controleprocedure vormt, hangt op de eerste plaats af van de betrouwbaarheid van de controlecertificaten. Uit recente controles van de Rekenkamer blijkt dat deze controle de afgelopen twee jaar slechts gedeeltelijk doeltreffend was⁽⁶⁾. De Rekenkamer herhaalt haar aanbeveling om de betrouwbaarheid van de controlecertificaten te verbeteren door de certificerende auditor bewuster te maken van de subsidiabiliteit van de uitgaven.

32. Het certificaat betreffende de methodologie moet het gebruik stimuleren van correcte methoden door begunstigden

(1) De specifieke juridische structuur van de GTI's, die gebruikmaken van het kader van „communautaire organen”, is bijvoorbeeld gekozen zodat Commissie de geplande middelen rechtstreeks en controleerbaar kon bijdragen. Maar op dit moment is er geen definitief besluit over hoe de erkenning van GTI's moet worden voortgezet. Voor de oprichting van nieuwe GTI's worden momenteel andere juridische structuren (bv. bijzondere organen) besproken, als onderdeel van de lopende herziening van het Financieel Reglement van de EU. Er moet daarom rekening worden gehouden met aan particuliere partners toegekende rechten, toewijzing van winst en insolventierisico's in geval het CIP, de EIT en de GTI's in het fonds worden opgenomen.

(2) COM(2011) 810 final, artikel 33, lid 4.

(3) COM(2011) 810 final, de artikelen 28, 29 en 30.

(4) COM(2011) 809 final, blz. 99.

(5) Onder „Horizon 2020” is er maar één zo'n certificaat per begunstigde nodig (criterium is het drempelbedrag van 325 000 euro) aan het eind van het project, in plaats van de tussentijdse certificaten onder KP7.

(6) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2010, de paragrafen 6.19, 6.20 en 6.21.

als zij directe personeelskosten opvoeren op basis van een tabel van eenheidskosten⁽⁷⁾. Ervan uitgaand dat de uitvoering doeltreffend is, zouden de begunstigden kiezen voor certificering van hun methoden waardoor dus het totale aantal fouten in verband met personeelskosten zou afnemen. Maar, zoals de Rekenkamer al eerder heeft opgemerkt⁽⁸⁾, ondermijnen de lage graad van deelname en goedkeuring onder KP7 de inspanningen van de Commissie om de procedures te vereenvoudigen. De Rekenkamer spoort de Commissie aan om het aanvraagproces te vereenvoudigen en te versnellen en om duidelijke, eenvoudige criteria te formuleren voor de verkrijging van dit certificaat. Zo niet, dan kan doeltreffende uitvoering van de herziene controlestrategie van de Commissie in het gedrang komen.

Nieuwe vormen van financiering

33. De „voorgestelde regels” introduceren prijzen, precommerciële inkoop en overheidsopdrachten voor innovatieve oplossingen als nieuwe vormen van financiering⁽⁹⁾. De Commissie wil prijzen inzetten als beloning voor het bereiken van vooraf omschreven, onderzoeksgerichte doelstellingen⁽¹⁰⁾. Overheidsopdrachten stellen de Commissie in staat onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten aan te schaffen en op te treden als initiërende klant voor innovatieve oplossingen⁽¹¹⁾.

34. De achterliggende gedachte van prijzen is het stimuleren van investeringen in onderzoek en innovatie, die veel meer waard zijn dan het geldbedrag van de prijs. Dus naast administratieve eenvoud kunnen prijzen ook als voordeel hebben dat zij een hoog hefboomeffect sorteren⁽¹²⁾. Hiertoe moeten de prijzen aanzetten tot particuliere investeringen. Zonder hefboomeffect zijn de prijzen niet meer dan een instrument voor het coördineren van verschillende, met overheidsgeld gefinancierde onderzoeken die geen aanvullende investeringen in onderzoek zullen aantrekken. Prijzen moeten dus gekoppeld worden aan het stimuleren van (technologische) innovatie om te verzekeren dat extra financieringsbronnen worden gemobiliseerd. Om dit aspect te benadrukken, zou de Commissie de niet-financiële aantrekkelijkheid van de prijzen moeten verbeteren, bv. door een imago en reputatie voor de prijzen te creëren op basis van topkwaliteit, exclusiviteit en internationale erkenning.

35. De gedachte achter precommerciële inkoop en overheidsopdrachten voor innovatieve oplossingen is het stimuleren van de vraag naar innovatieve goederen of diensten, hetgeen opname door de markt bevordert⁽¹³⁾ en dus ook het Europese concurrentievermogen. Anders dan subsidies, omvat de overeengekomen aanschafprijs niet alleen de kosten van de leverancier, maar ook diens winstmarge. Hierdoor kunnen overheidsopdrachten duurder uitvallen dan subsidies, voor zover het de financiering van onderzoek betreft. Overheidsopdrachten moeten dus alleen worden gebruikt als dit gerechtvaardigd is omdat extra voordelen te verwachten zijn (bv. het scheppen van een

(7) Door externe auditors verstrekte certificaten — Richtsnoeren voor begunstigden en auditors, versie 1 juli 2010, blz. 13.

(8) Jaarverslag over het begrotingsjaar 2010, de paragrafen 6.19, 6.20 en 6.21.

(9) COM(2011) 810 final, de artikelen 34, 35, 48 en 49. Proefprojecten voor precommerciële inkoop werden al gelanceerd onder KP7 (bv. onder KP7-ICT-2011-12). Prijzen vielen ook onder de KP7-regels maar werden niet als aparte vorm van financiering gebruikt.

(10) COM(2011) 810 final, blz. 3.

(11) COM(2011) 810 final, artikel 2, lid 1, punten 13 en 14.

(12) COM(2010) 187 final, blz. 6 (laatste alinea).

(13) SEC(2011) 1427, blz. 19.

nieuwe markt of het aanmoedigen van innovatie), die uit zouden blijven bij de verstrekking van subsidies. De keuze voor overheidsopdrachten zou duidelijk gemotiveerd moeten zijn, voordat eventuele leveranciers worden benaderd. Overheidsopdrachten moeten dus niet worden aangewend met administratieve vereenvoudiging van het kaderprogramma als enige doel.

Innovatie

36. Het wetgevingsvoorstel voor „Horizon 2020” combineert onderzoek en innovatie doordat het naadloze en coherente subsidie verstrekt, van idee tot markt ⁽¹⁾. Er wordt in de „voorgestelde regels” en het „regelgevingspakket” steeds naar „innovatie” verwezen ⁽²⁾.

37. De Rekenkamer stelde in speciaal verslag nr. 4/2011 ⁽³⁾ vast dat het begrip innovatie breed wordt uitgelegd. Uit het

„regelgevingspakket” valt niet duidelijk op te maken wat precies onder innovatieve activiteiten moet worden verstaan. In plaats daarvan wordt ter illustratie van de betekenis van het woord een brede reeks beschrijvingen gebruikt, zoals sociaal, wereldwijd toonaangevend, technologisch, op onderzoek gebaseerd, industrieel, maatschappelijk, groen, technisch, welzijn en toegepaste innovatie ⁽⁴⁾. De ambigue omschrijving van innovatie kan tot misverstanden, en een complexere uitvoering van de projecten leiden. Het voorstel dient een exacte definitie te bieden.

38. Gezien het risico van versnipperde subsidies over een brede reeks innovatieprojecten met beperkte potentiële impact op het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven, dient „Horizon 2020” de reikwijdte van te financieren innovatieve activiteiten duidelijk af te bakenen. Het „regelgevingspakket” zou moeten verwijzen naar een erkend innovatiekader, zoals het Oslo Manual ⁽⁵⁾, en de reikwijdte beperken tot innovatieve activiteiten die echt nieuw zijn.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 juli 2012.

Voor de Rekenkamer

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

⁽¹⁾ COM(2011) 808 final, blz. 4

⁽²⁾ Bijvoorbeeld overheidsopdrachten voor innovatieve oplossingen (COM(2011) 810 final, artikel 2, lid 1, punt 14, artikel 19, lid 8, artikelen 35 en 49). Artikel 22, lid 5, beperkt het subsidiepercentage voor de daargenoemde (dicht bij de markt staande) acties.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽⁴⁾ COM(2011) 809 final, „sociale innovatie” (overweging 11 en bijlage 1, blz. 30); „mondiaal niveau” (bijlage I, blz. 32); „technologisch, op onderzoek gebaseerd” (bijlage I, deel I, blz. 36); „industrieel” (bijlage I, deel II, blz. 47); „maatschappelijk” (bijlage I, deel II, blz. 48); „groen” (idem); „technisch” (bijlage I, deel II, blz. 51); „welbevinden” (bijlage I, deel III, blz. 60); en „toegepast” (bijlage I, deel III, blz. 68).

⁽⁵⁾ „The Measurement of Scientific and Technological Activities” — Oslo Manual – Guidelines for collecting and interpreting innovation data, derde editie, een gezamenlijke publicatie van de OESO en Eurostat.

BIJLAGE

Doelstellingen en prioriteiten van de vereenvoudigingsmaatregelen in het „regelgevingspakket”

Doelstellingen en prioriteiten	Vereenvoudigingsmaatregelen gebaseerd op de doelstellingen en prioriteiten
Uniforme regels voor deelname	<ul style="list-style-type: none"> — Horizon 2020 bundelt alle bestaande middelen voor onderzoek en innovatie, die momenteel worden verstrekt via het kaderprogramma voor onderzoek, de innovatiegerelateerde maatregelen van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) ⁽²⁾, ⁽³⁾ — Uniforme regels voor deelname voor alle onderdelen van Horizon 2020 met betrekking tot aspecten zoals subsidiabiliteit, evaluatie of IER, waarvan slechts alleen kan worden afgeweken indien dat vanwege specifieke behoeften gerechtvaardigd is ⁽¹⁾, ⁽³⁾, ⁽⁴⁾ — Duidelijke criteria voor gemeenschappelijke programma's op grond van artikel 185 en gemeenschappelijk ondernemingen op grond van artikel 187 maken het mogelijk een sterker beleid te voeren, rekening houdend met de ervaringen en evaluaties van KP7 en met de herziening van de financiële reglementen ⁽¹⁾ — De Commissie blijft de procedures en processen voor de tenuitvoerlegging van de programma's en projecten stroomlijnen, harmoniseren en versnellen ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — Het EIT zal topkwaliteit in onderzoek, onderwijs en innovatie combineren en op die manier een bijdrage leveren aan de kennisdriehoek. Het zal zijn werkzaamheden nauw afstemmen op de prioriteiten van Horizon 2020 ⁽¹⁾
Uitvoering vergemakkelijken	<ul style="list-style-type: none"> — Informatie en communicatiemaatregelen zullen een integrerend onderdeel van vormen van de tenuitvoerlegging van Horizon 2020, wat het algemene begrip, de betrokkenheid en het debat ten goede zal komen ⁽¹⁾ — De coherentie, de kwaliteit en de efficiency bij de tenuitvoerlegging zullen worden verbeterd door middel van een uniek IT-platform ⁽¹⁾, ⁽³⁾, ⁽⁴⁾ — Processen en procedures worden gerationaliseerd, onder andere via gedetailleerde voorschriften voor de inhoud en vorm van voorstellen, de processen om voorstellen in projecten om te zetten, de vereisten voor verslaglegging en monitoring en de desbetreffende richtsnoerdocumenten en ondersteunende diensten ⁽³⁾, ⁽⁴⁾ — Het gebruik van de bestaande agentschappen wordt geoptimaliseerd, door een herverdeling van de taken en een grotere specialisatie ⁽¹⁾ — Minder papierwerk bij de indiening van voorstellen (eenvoudiger voorwaarden en procedures) ⁽¹⁾ — Het financieel reglement zal de financiering van onderzoek en innovatie ook eenvoudiger helpen maken (bijvoorbeeld geen rentedragende rekening voor voorfinanciering, subsidiabele btw, beperking van de extrapolatie van systematische fouten) ⁽¹⁾, ⁽²⁾, ⁽³⁾
Eenvoudiger en gebruiksvriendelijker financieringsregels	<ul style="list-style-type: none"> — Een eenvoudiger financieringsregel met één terugbetalingspercentage voor alle deelnemers van eenzelfde project (in plaats van drie verschillende percentages per soort deelnemer), leidend tot een gebruiksvriendelijker terugbetalingsmodel ⁽¹⁾, ⁽²⁾, ⁽³⁾ — Een grotere vrijheid inzake de boekhoudpraktijken van de begunstigden ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — 100 % terugbetaling van directe kosten ⁽¹⁾, ⁽²⁾, ⁽³⁾ — Indirecte kosten worden vergoed in de vorm van een forfaitair bedrag dat bepaald wordt op basis van de directe kosten, waardoor de foutenpercentages in aanvragen voor terugbetaling van kosten afnemen ⁽¹⁾, ⁽²⁾, ⁽³⁾ — Nieuwe financieringsvormen (prijzen, precommerciële inkoop en overheidsopdrachten voor innovatieve oplossingen) maken meer flexibiliteit mogelijk voor projecten op gebieden waarvoor zij geschikt zijn bevonden ⁽¹⁾, ⁽²⁾, ⁽³⁾ — De mogelijkheid om gemiddelde personeelskosten te gebruiken, ook voor onbezoldigde mkb-eigenaren ⁽¹⁾ — Schrappen van de verplichte tijdsregistratie voor personeel dat uitsluitend aan een Horizon 2020-project werkt ⁽¹⁾, ⁽²⁾ — Met betrekking tot het jaarlijkse aantal productieve uren wordt objectieve informatie verschaft ⁽³⁾, ⁽⁴⁾ — Het systeem van eenheidskosten en vaste tarieven voor mobilitets- en opleidingsacties (Marie Curie) wordt voortgezet ⁽³⁾, ⁽⁴⁾

Doelstellingen en prioriteiten	Vereenvoudigingsmaatregelen gebaseerd op de doelstellingen en prioriteiten
Nieuwe controlestrategie	<ul style="list-style-type: none"> — Een herziene controlestrategie waarin het accent is verschoven van het minimaliseren van foutenpercentages naar op risicoanalyse gebaseerde controles en opsporing van fraude, moet de controlelast voor deelnemers beperken ⁽²⁾, ⁽⁴⁾ — Vermindering van de administratieve lasten door minder controles uit te voeren (maximaal 7 % van de Horizon 2020-begunstigden) bij het streven naar een foutenpercentage van 2 % en door een beperking van de termijn voor controles achteraf van vijf tot vier jaar ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — Uitbreiding van het Deelnemersgarantiefonds tot alle acties in het kader van Horizon 2020, zodat de risico's voor alle soorten indirecte maatregelen gedekt zijn ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — Alleen coördinatoren vallen nog onder de verplichte controle vooraf van de financiële geschiktheid, wat tot een vermindering van de administratieve lasten leidt ⁽¹⁾ — Vermindering van het aantal certificaten betreffende de financiële staten door op het eind van het project slechts één certificaat per begunstigde te verlangen ⁽¹⁾

Bronnen:

⁽¹⁾ COM(2011) 808 final.⁽²⁾ COM(2011) 809 final.⁽³⁾ COM(2011) 810 final.⁽⁴⁾ COM(2011) 811 final.

Abonnementsprijzen 2012 (excl. btw, incl. verzendkosten voor normale verzending)

<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, papieren versie + dvd (jaarlijks)	22 officiële talen van de Europese Unie	1 310 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	840 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	100 EUR per jaar
<i>Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie</i> (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), dvd, verschijnt één keer per week	Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie	200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie „Vergelijkende onderzoeken”	Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en)	50 EUR per jaar

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in *Publicatieblad L 156* van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het lers te redigeren en in die taal bekend te maken, worden de in het lers opgestelde nummers van het *Publicatieblad* apart verkocht.

Het abonnement op het *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen) omvat alle 23 officiële taalversies op één meertalige dvd.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het *Publicatieblad* ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Verkoop en abonnementen

Abonnementen op verscheidene niet-kosteloze publicaties, zoals het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de Verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL