



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.8.2007  
COM(2007) 474 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**CONCURRERENDE EUROPESE REGIO'S DOOR ONDERZOEK EN INNOVATIE**

**Een bijdrage tot meer groei en betere banen**

{SEC(2007)1045}

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### CONCURRERENDE EUROPESE REGIO'S DOOR ONDERZOEK EN INNOVATIE

#### Een bijdrage tot meer groei en betere banen

#### 1. INLEIDING

Het stimuleren van de kenniseconomie, met name door onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie, staat centraal in het realiseren van het hernieuwde partnerschap voor groei en werkgelegenheid. Op Gemeenschapsniveau beschikt de EU over drie belangrijke financieringsinstrumenten: het cohesiebeleid, dat door de structuurfondsen en het Cohesiefonds wordt gefinancierd, het kaderprogramma voor onderzoek en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie. Het doel van deze mededeling is te wijzen op de synergie die conceptueel in de financieringsinstrumenten van het Europese beleid inzake onderzoek, innovatie en cohesie aanwezig is. Om de doeltreffendheid van de drie instrumenten te verhogen, moet deze potentiële synergie nu door nationale en regionale autoriteiten en door andere regionale actoren in de praktijk worden gebracht. In deze mededeling wordt de balans opgemaakt van de huidige situatie en een beroep gedaan op de lidstaten en regio's om doelmatiger gebruik te maken van de beleidsmaatregelen en instrumenten van de EU inzake onderzoek, innovatie en cohesie.

Onderzoek en innovatie zijn van cruciaal belang voor het aanpakken van enkele van de belangrijkste problemen waarmee de Europese Unie zich geconfronteerd ziet, en voor het in stand houden van een EU-model dat gebaseerd is op economische groei, maatschappelijke verantwoordelijkheid en duurzame ontwikkeling. Wij moeten de productiviteit en de participatiegraad verhogen en overschakelen op economische activiteiten die meer waarde toevoegen. Werknemers dienen vaardigheden op een hoger niveau te verwerven en leren zich aan te passen aan veranderingen. Investeren in menselijk kapitaal is daarom essentieel om actiever te worden op het gebied van onderzoek en innovatie.

Onderzoek en innovatie bieden ook oplossingen voor niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen (inclusief energieverbruik), om klimaatverandering tegen te gaan en om de uitdagingen van de demografische ontwikkelingen aan te gaan. In een open wereldeconomie hangt het concurrentievermogen van ondernemingen af van hun vermogen om goederen en diensten met een hoge toegevoegde waarde aan te bieden. Het streven naar op innovatie gebaseerde groei staat dan ook centraal in de herziene Lissabonagenda, die het antwoord van de EU op de globalisering vormt.

Innovatie kan het doeltreffendst op regionaal niveau worden gestimuleerd, aangezien fysieke nabijheid partnerschappen tussen actoren in de publieke en de particuliere sector stimuleert. De vorming van regionale clusters is vaak cruciaal om onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie met succes te bevorderen. Het vermogen van regionale beleidsmakers en ondernemers om kennis en vaardigheden om te zetten in duurzame concurrentievoordelen is cruciaal voor de economische prestaties van regio's. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de Europese regio's wat betreft hun vermogen om kennis en technologie te absorberen en verder te ontwikkelen. Dit belemmert hun groei en zal waarschijnlijk de toch al aanzienlijke welvaartsverschillen in de EU sinds de laatste uitbreidingen nog versterken.

De EU wordt met steeds complexere uitdagingen geconfronteerd. Ze vragen om een meer gestructureerde, strategische mix van EU-, nationaal en regionaal beleid.

De gemeenschappelijke of aanvullende beleidsprioriteiten van het EU-beleid inzake onderzoek, innovatie en cohesie in de context van Lissabon zijn:

- een Europese onderzoeksruimte (EOR) creëren door bij te dragen tot meer O&O-capaciteit, door activiteiten waar Europa een leidende positie inneemt te bevorderen, door structurele ongelijkheden te verminderen;
- de prestaties op het terrein van O&O en innovatie verbeteren voor meer economische groei en werkgelegenheid een gezond economisch klimaat te stimuleren, de toegang tot risicokapitaal te vergemakkelijken, de ontwikkeling van "innovatieclusters" te ondersteunen, menselijk kapitaal te ontwikkelen, technologieoverdracht te bevorderen, met name van universiteiten en onderzoekcentra naar het MKB en binnen het MKB, en door publieke onderzoeks- en kennisinstituten te helpen vruchtbare contacten te leggen met het plaatselijke bedrijfsleven, bijvoorbeeld door netwerkactiviteiten;
- het concurrentievermogen van Europese bedrijven en regio's verbeteren, met name door het ondernemerschap te stimuleren en het ondersteuning te bieden aan MKB, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsondersteunend netwerk;
- de economische en sociale cohesie in de uitgebreide Europese Unie versterken om een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap te bevorderen;
- nationale, regionale en interregionale innovatiestrategieën bevorderen;
- innovatie en innovatieclusters bevorderen.

## **2. REKENING HOUDEN MET VERSCHILLEN BIJ HET STREVEN NAAR SYNERGIE**

Bij het zoeken naar mogelijkheden om meer synergie tussen de verschillende beleidsgebieden te realiseren, moeten we de uitgangspunten en specifieke kenmerken van elk beleidsgebied begrijpen. Het onderzoeksbeleid, het innovatiebeleid en het cohesiebeleid van de EU dragen alle op verschillende manieren bij tot de gemeenschappelijke doelstelling van het creëren van banen en het stimuleren van groei. Het onderzoeksbeleid van de EU is vooral gericht op het bevorderen van activiteiten waar Europa internationaal een toonaangevende positie inneemt, en het innovatiebeleid is gericht op het vertalen van kennis in nieuwe mogelijkheden voor het bedrijfsleven en nieuwe oplossingen voor de behoeften van de samenleving, onder andere door procesmatige en organisatorische innovaties met betrekking tot structuren, processen en banden tussen organisaties. Het cohesiebeleid is vooral gericht op het bevorderen van activiteiten waarin regio's uitblinken. In de huidige programmeringsperiode is dit een grote financieringsbron geworden voor activiteiten in het kader van de Lissabonstrategie op gebieden zoals OTO en innovatie in zowel de minst ontwikkelde regio's waar nieuwe capaciteit op het gebied van deze activiteiten moet worden ontwikkeld als in de meer geavanceerde regio's waar deze capaciteit verder moet worden versterkt. Voor programma's van het cohesiebeleid voor 2007-2013 moeten de lidstaten tussen de 60% en 75% van de beschikbare middelen uittrekken voor Lissabongerelateerde investeringen, met name in OTO

en innovatie<sup>1</sup>. De ruimte voor synergie met het onderzoeks- en innovatiebeleid is daarom groter dan ooit tevoren.

Bij het streven naar meer coördinatie tussen de drie beleidsgebieden moet rekening worden gehouden met de volgende factoren:

- (1) Elk van deze beleidsgebieden heeft een andere rechtsgrondslag in het EU-Verdrag. Het algemene doel – banen en economische groei – is weliswaar hetzelfde, maar de doelstellingen dienen overeenkomstig het Verdrag te worden vastgesteld.
- (2) Vanwege hun verschillende basis in het Verdrag zijn de instrumenten voor onderzoek en innovatie op specifieke thema's gericht en die van het cohesiebeleid op specifieke geografische gebieden. De eerstgenoemde categorie instrumenten leidt tot thematische specialisatie, de tweede is gericht op een geïntegreerde aanpak.
- (3) Er zijn ook verschillen in de uitvoeringsmethoden. In het zevende kaderprogramma wordt in hoofdzaak gebruikgemaakt van oproepen tot het indienen van voorstellen op Europees niveau. Bij de beoordeling van de voorstellen wordt de Commissie bijgestaan door onafhankelijke deskundigen en gaat de voorkeur uit naar projecten die uitdrukking geven aan de toepassing van Europa. Het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie maakt ook gebruik van oproepen tot het indienen van voorstellen op Europees niveau voor de onderdelen energie en ICT, terwijl de andere financiële instrumenten werken met een permanente open oproep tot het indienen van voorstellen van belangstelling werken, die door het Europees Investeringsfonds en de Commissie in aanmerking worden genomen. De programma's van het cohesiebeleid worden uitgevoerd volgens het principe van gezamenlijk beheer door de EU en de lidstaten in een systeem van multilevel governance. Ook in het kader van deze programma's wordt gebruikgemaakt van oproepen tot het indienen van voorstellen, maar de reikwijdte van de steunverlening blijft over het algemeen beperkt tot een bepaalde regio (hoewel bepaalde programma's van het cohesiebeleid ook een lidstaat of een groep regio's bestrijken). Bij het selectieproces wordt dan ook vooral naar regionale partnerschappen gekeken. Door deze verschillen kunnen de rechtstreekse begunstigden ook uiteenlopen.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie bij het opstellen van beleid voor de periode 2007-2013 onderzocht hoe de drie EU-beleidsmaatregelen elkaar het beste kunnen aanvullen en hoe er bruggen gebouwd kunnen worden tussen de vijf relevante instrumenten, namelijk het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7), het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en de instrumenten van het cohesiebeleid, d.w.z. de structuurfondsen – het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)<sup>2</sup> – en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Deze instrumenten bieden nu een groter potentieel dan

---

<sup>1</sup> De doelstelling van 60% geldt voor de minst ontwikkelde (convergentie-)regio's en die van 75% voor de andere (concurrentievermogen-)regio's. De doelstellingen zijn verplicht voor de EU-15 en vrijwillig voor de EU-12. De Commissie zal in het najaar van 2007 uitgebreid verslag uitbrengen over de programma's in een mededeling over de uitvoering van de Lissabonagenda in de regio's – innovatie- en cohesiebeleid 2007-2013.

<sup>2</sup> Aangezien het andere instrument van het cohesiebeleid, het Cohesiefonds, niet rechtstreeks met onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (OTOI) te maken heeft, wordt het hier niet besproken.

voorheen voor gecoördineerd gebruik, zoals beschreven in bijlage I. Ook het feit dat alle vijf instrumenten nu dezelfde looptijd hebben (2007-2013) zal de coördinatie vergemakkelijken.

Het zevende kaderprogramma introduceert een aantal specifieke initiatieven om actoren in minder ontwikkelde regio's beter in staat te stellen deel te nemen aan samenwerkingsprojecten, maar men heeft ervan afgezien selectiecriteria voor te stellen die het regionale karakter van een project weerspiegelen, of steunpercentages die variëren naar gelang van het ontwikkelingsstadium van een regio. Evenzo stelt het Cohesiebeleid weliswaar geen specifieke minimumtoewijzingen voor OTOI of voor enige andere sector vast, maar zowel de verordeningen als de strategische richtsnoeren inzake cohesie zijn gericht op het stimuleren van de onderzoeks- en innovatiecapaciteiten in de regio's, door het financieren van productieve investeringen in combinatie met steun voor het initiëren van O&O-strategieën en voor innovatie op basis van lokale hulpbronnen en middelen. De lidstaten hebben naar schatting ongeveer 45 miljard euro van de financiering van het cohesiebeleid bestemd voor investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie, waaronder menselijk kapitaal. Dit is meer dan driemaal het bedrag dat in de periode 2000-2006 in deze gebieden is geïnvesteerd.

Zoals ook is aangegeven in de strategische richtsnoeren kan een coherente ondersteuningsstrategie voor onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie alleen door de lidstaten en de regio's verzekerd worden. Zij moeten de behoeften aan investeringen beoordelen en de medefinanciering van projecten organiseren. Weliswaar is het vanuit het oogpunt van gezond financieel beheer van overheidsmiddelen niet mogelijk financiering uit twee verschillende EU-bronnen te combineren voor hetzelfde geheel van subsidiabele kosten (Verordening (EG) nr. 1083/2006, artikel 54, lid 5), maar het is wel mogelijk de structuurfondsen, het ELFPO en andere EU-fondsen te gebruiken voor verschillende aspecten of fasen van bijvoorbeeld een project of programma inzake onderzoek en innovatie, op voorwaarde dat dat aspect of die fase voldoet aan de criteria voor ondersteuning door de betreffende financieringsbron.

Tegelijkertijd dient de synergie niet gereduceerd te worden tot alleen aanvullende financiering van projecten. Synergie is ook relevant in het creëren en ontwikkelen van onderzoeks- en innovatiecapaciteit. De door de EU-instrumenten gestimuleerde uitwisseling van kennis is ook een belangrijke vorm van synergie. Daarnaast kunnen alle betreffende EU-instrumenten innovaties op sociaal gebied ondersteunen. Alle drie instrumenten bieden uitgebreide mogelijkheden (waaronder prognoseactiviteiten) voor het delen van knowhow betreffende onderzoek en innovatie tussen de regio's van de EU. De overdracht van goede praktijken door interregionale partnerschappen is essentieel om de prestaties op het gebied van onderzoek en innovatie in de gehele EU te verbeteren. In het geval van het cohesiebeleid zullen het initiatief "Regio's voor economische verandering" en de mainstreaming van innovatieve acties en transnationale programma's in de operationele programma's van het ESF hierin een belangrijke rol spelen, terwijl het zevende kaderprogramma gerichte activiteiten zal omvatten, zoals Kennisregio's, ontsluiting van het onderzoekspotentieel en ERA-NET. Tot slot biedt ook het CIP mogelijkheden voor het uitwisselen van kennis en goede praktijken, met name op het gebied van innovatie.

### **3. MEER SYNERGIE TUSSEN HET BELEID INZAKE ONDERZOEK, INNOVATIE EN COHESIE**

In recente vergaderingen van de Raad Concurrentievermogen is nogmaals gewezen op de behoefte aan meer synergie tussen onderzoek, concurrentievermogen en regionale

beleidsmaatregelen<sup>3</sup>. Een aantal raadgevende organen en andere actoren heeft zich eveneens met deze thema's bezig gehouden en heeft aangedrongen op betere samenwerking en coördinatie op nationaal niveau tussen de verschillende betrokken partijen<sup>4</sup>. Deze groepen hebben aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot verschillende thema's:

- (a) De waarde voor nationale en regionale autoriteiten van een (te ontwikkelen) specifieke strategie voor gecoördineerd gebruik van het kaderprogramma en de programma's van het cohesiebeleid als onderdeel van hun OTOI-strategie.
- (b) Het belang van de mogelijkheden die het cohesiebeleid en het kaderprogramma bieden om de vormgeving van OTOI-strategieën te versterken door uitwisselingen en netwerken.
- (c) Voorstellen voor een effectieve synergie op belangrijke terreinen: het versterken en verder ontwikkelen van OTOI-capaciteiten, het ontwikkelen van de toonaangevende positie van Europa, voldoende aandacht schenken aan het MKB, het organiseren van samenwerking op Europees en internationaal niveau en het versterken van de economische exploitatie van de resultaten van O&O.
- (d) De noodzaak van betere communicatie en samenwerking tussen de nationale en regionale actoren die betrokken zijn bij de implementatie van het kaderprogramma, het CIP en het cohesiebeleid en van een betere informatievoorziening aan begunstigen.
- (e) Het gebruik van acties die ondersteund worden door het specifieke programma "Capaciteiten" van het zevende kaderprogramma om de ontwikkeling of de uitvoering van acties door het relevante programma van het cohesiebeleid van de deelnemende regio's te ondersteunen; en het gebruik van programma's van het cohesiebeleid om weer de basis te leggen voor toekomstige deelname aan kaderprogramma's.
- (f) De noodzaak van meer synergie tussen het cohesiebeleid en het KP7 wat betreft onderzoeksinfrastructuren, en het belang van het op een zinvolle manier betrekken van de "nieuwere" lidstaten bij de Europese routekaart voor onderzoeksinfrastructuren.

---

<sup>3</sup> Op 25 juni 2007 heeft de Raad Concurrentievermogen conclusies aangenomen over "efficiëntere steun voor onderzoek en vernieuwing: Coördinatie van het gebruik van het kaderprogramma voor onderzoek en de structuurfondsen". Hierin wordt onder andere gewezen op het belang van de ontwikkeling van OTOI-strategieën, de versterking van governance en de ontwikkeling van de toonaangevende positie op het gebied van OTOI.

<sup>4</sup> Het Comité voor wetenschappelijk en technisch onderzoek van de EU (CREST) heeft richtsnoeren goedgekeurd: "**How to make better coordinated use of Framework Programme and Structural Funds to support R&D**"; de Europese Adviesraad voor onderzoek (EURAB) heeft advies uitgebracht in het document "**Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds**"; en het Europees Strategieforum voor onderzoeksinfrastructuren (ESFRI) heeft aangedrongen op meer synergie ten aanzien van onderzoeksinfrastructuren. Het ESFRI zal begin 2008 een analyse van de regionale aspecten van pan-Europese onderzoeksinfrastructuren publiceren. De ITRE-commissie van het Europees Parlement heeft onlangs een studie laten uitvoeren, "**Synergies between the EU 7<sup>th</sup> Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds**", waarin wordt gewezen op de noodzaak van meer synergie tussen het KP7, het CIP en de structuurfondsen, om lacunes en overlappingsen te vermijden.

#### 4. CONCLUSIES

De EU voert aanvullende beleidsmaatregelen uit om onderzoek, innovatie en ondernemerschap in de regio's en de lidstaten van Europa te ondersteunen. Een basis van toonaangevend onderzoek en innovatie in Europa is een noodzakelijke voorwaarde om het EU-model van duurzame ontwikkeling te kunnen handhaven. Het cohesiebeleid kan alle regio's helpen hun onderzoeks- en innovatiecapaciteiten verder te ontwikkelen, innovaties op sociaal gebied te stimuleren en ondersteunen en goede praktijken uit te wisselen door grensoverschrijdende en interregionale samenwerking. Zodra regionale actoren voldoende capaciteit hebben om met succes deel te nemen aan Europese kaderprogramma's, "ontwikkelen" het OTO-kaderprogramma en het CIP deze capaciteit door de uitwisseling van goede praktijken voort te zetten, een multinationale aanpak te stimuleren en actoren bij elkaar te brengen in concrete probleemoplossende initiatieven. De structuurfondsen kunnen op hun beurt steun bieden aan behoeften die eerder in het kader van instrumenten van het OTOI-kaderprogramma en het CIP aan het licht zijn gekomen.

De Gemeenschap heeft ervoor gezorgd dat er synergie bestaat tussen de verschillende instrumenten voor het stimuleren van groei en werkgelegenheid. Deze conceptuele synergie moet nu door nationale en regionale autoriteiten en andere betrokken partijen in concrete actie worden omgezet. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de ambitieuze doelstellingen wat betreft het verbeteren van de prestaties van de EU inzake onderzoek en innovatie ligt bij de lidstaten. Met het cohesiebeleid heeft de EU een belangrijke financieringsbron voor deze activiteiten en de lidstaten hebben goede vooruitgang geboekt bij het inzetten van dit beleid om onderzoek en innovatie in de Europese Unie in de periode 2007-2013 te stimuleren. De Commissie meent echter dat er op nationaal en regionaal niveau meer gedaan kan worden wat betreft een betere informatievoorziening over en een beter gebruik van de instrumenten.

- (1) De Commissie verzoekt de lidstaten de regelingen voor het gecoördineerde gebruik van EU-instrumenten ter ondersteuning van OTO, innovatie en cohesie op nationaal en regionaal niveau te verbeteren en in de verslagen over de uitvoering van de nationale hervormingsprogramma's informatie op te nemen over hoe deze regelingen bijdragen tot het aanpakken van de belangrijkste problemen van de landen. Er moet worden stilgestaan bij de mogelijkheden voor gecoördineerd gebruik bij het uitwerken van strategieën en operationele mechanismen en in de verschillende aspecten en fasen van onderzoeks- en innovatieprojecten. Ook moeten systemen worden opgezet om de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het kaderprogramma, het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie en de programma's van het cohesiebeleid op nationaal en regionaal niveau, waaronder nationale en regionale ministeries voor onderzoek en innovatie, bewust te maken van de mogelijkheden van deze drie EU-instrumenten om het gebruik van deze instrumenten te stimuleren en om informatie en goede praktijken uit te wisselen met betrekking tot het benutten van de synergie tussen de instrumenten en potentiële begunstigden informatie te verstrekken over de drie instrumenten.
- (2) De Commissie zal tegen het einde van 2007 een praktijkgids publiceren waarin de mogelijkheden voor financiering bekeken worden vanuit het gezichtspunt van onderzoeksinstituten of ondernemingen die een beroep willen doen op EU-financiering voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten. In deze gids zal ook uiteengezet worden hoe op nationaal en regionaal niveau mechanismen opgezet kunnen worden om de gecoördineerde toegang tot de verschillende instrumenten te bevorderen, en hoe artikel 54, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 over financiering uit twee

verschillende communautaire bronnen voor hetzelfde geheel van subsidiabele uitgaven moet worden toegepast.

- (3) De Commissie zal in het voorjaar van 2009 verslag uitbrengen over de vorderingen op nationaal en regionaal niveau met betrekking tot het gecoördineerde gebruik van de communautaire instrumenten en over voorbeelden van goede praktijken op nationaal en regionaal niveau.
- (4) Om aanvullende financiering uit communautaire, nationale en regionale bronnen te vergemakkelijken, zal de Commissie de nationale en regionale autoriteiten regelmatig laten weten welke organisaties op hun grondgebied KP7- en CIP-subsidies hebben ontvangen. Deze informatie zal worden verstrekt via de bestaande beheersstructuren die voor elk van deze instrumenten zijn bepaald.

Als follow-up van de in deze mededeling beschreven acties zal de Commissie regelmatig bijeenkomsten organiseren met betrokken partijen op het gebied van onderzoek, innovatie en regionale ontwikkeling, en met alle diensten van de Commissie die betrokken zijn bij het thema "Concurrerende Europese regio's", om ondersteuning en advies over relevante maatregelen te bieden.