

## **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft:    Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van  
              cofinanciering van onderzoek en ontwikkeling in het kader van  
              overheidsopdrachten  
              Principiële goedkeuring**

### **1. INHOUDELIJK**

#### A. Situering

Vorig jaar heeft de Vlaamse Regering het N-project 'innovatie voor een toekomst gericht transversaal beleid' gelanceerd (VR 2016 2503 DOC.0298 en VR 2016 1706 DOC.0642). Hoofddoel van het N-project is om voor een aantal prioritaire transitiedomeinen pilootprojecten op te starten die als 'experimenteerruimte' fungeren om vraaggedreven innovatie-instrumenten, en in het bijzonder 'innovatief aanbesteden' en 'overheidsopdrachten voor innovatie' verder uit te werken en te optimaliseren.

In het kader van het N-project werd het 'Programma Innovatieve Overheidsopdrachten' gelanceerd. De Vlaamse Regering hechtte op 28 oktober 2016 zijn goedkeuring aan de visienota en het plan van aanpak van dit programma (VR 2016 2810 DOC.1185.1). Het plan van aanpak beschrijft wat innovatieve overheidsopdrachten zijn, wat het belang en het potentiële voordeel ervan is en hoe we dit instrument in de Vlaamse Overheid meer strategisch en structureel willen gaan inzetten (cfr. bijlage 1).

Het programma volgt de aanpak die de Europese Commissie promoot. Het stimuleert zowel 'overheidsopdrachten voor innovatie', waarbij innovatieve oplossingen die reeds beschikbaar zijn op de markt, de noden van de overheid invullen, als 'precommercieel innovatief aankopen', waarbij onderzoek- en ontwikkelingsdiensten worden aangekocht door de overheid om tot nieuwe oplossingen te komen.

De visienota van 28 oktober 2016 beschrijft de doelstellingen van het programma en de daaruit volgende acties. Eén van de prioritaire te realiseren acties was het inbrengen van een beslissingskader voor precommercieel aankopen van onderzoeksdiensten in de Vlaamse regelgeving.

Het eerste luik van deze actie bestaat uit de integratie van het concept van 'precommercieel aankopen' van onderzoeksdiensten in de delegatiebesluiten van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering en van de hoofden van departementen en intern verzelfstandigde agentschappen. Op 16 juni II. heeft de Vlaamse Regering reeds zijn goedkeuring gehecht aan de aanpassing van de delegatiebesluiten hiervoor (VR 2017 1606 DOC.0576/1).

Het tweede luik van de 'regelgevende' actie bestaat uit de uitwerking van een beslissingskader voor cofinanciering van precommerciële aankopen van onderzoeksdiensten. Via cofinanciering van dergelijke innovatieprojecten wil het 'Programma voor Innovatieve Overheidsopdrachten' het aankopen van onderzoeksdiensten in de publieke sector in Vlaanderen aanmoedigen. Met het ontwerp van besluit tot regeling van cofinanciering van onderzoek en ontwikkeling in het kader van overheidsopdrachten - dat nu voorligt bij de Vlaamse Regering voor eerste principiële goedkeuring – wordt een dergelijk beslissingskader voor cofinanciering uitgewerkt.

## B. Context

### Doelstelling

De beoogde doelstelling van het (ontwerp van) besluit is het beslissingskader voor de cofinanciering van precommerciële innovatieprojecten te regelen. Deze doelstelling dient gezien te worden in de meer omvattende doelstelling van het stimuleren van innovatie door de aanwending van de koopkracht van de Vlaamse overheid in het kader van overheidsopdrachten.

We willen enerzijds een juridisch duidelijk en correct kader voor de cofinanciering van precommerciële innovatieprojecten, in overeenstemming met bestaande regelgeving, dat tegelijk een zo toegankelijk mogelijke aanpak en ook voldoende waarborgen voor kwaliteit realiseert.

### Juridische context

#### *Hermesbeslissingscomité*

In het door de Vlaamse Regering goedgekeurde plan van aanpak (28 oktober 2016) werd voor 2017 5 mio euro voorzien voor cofinanciering vanuit het Hermesfonds van de aankoop van O&O-diensten en kosten verbonden aan validatie van nieuwe producten.

De decretale basis voor de cofinanciering van precommerciële innovatieprojecten kan gevonden worden in artikel 41, ter, §2 van het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002 dat bepaalt dat de Vlaamse Regering steun kan verlenen voor projecten ter bevordering van de economie of de innovatie aan entiteiten, die geen onderneming zijn, onder de voorwaarden, vermeld in dit decreet en de uitvoeringsbesluiten.

Het decreet bepaalt in datzelfde artikel verder :

*“De Vlaamse Regering bepaalt welke instrumenten met betrekking tot de steunverlening tot de bevoegdheid van het beslissingscomité bij het Hermesfonds behoren.*

*Het beslissingscomité bij het Hermesfonds is ervoor bevoegd om een beslissing over de toekenning van steun te nemen, ongeacht het bedrag van de toe te kennen steun.”*

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 werd hieraan gevolg gegeven door in artikel 6, §1 van de besluit de steunregelingen op te lijsten waarvoor het beslissingscomité bij het Hermesfonds bevoegd is. In datzelfde besluit werd ook een generiek kader uitgewerkt voor de beslissingen die genomen worden in het beslissingscomité.

Het voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering vertrekt van deze bestaande regeling voor de toekenning van steun door het beslissingscomité bij het Hermesfonds en wordt ook expliciet ingeschreven in de lijst van steunregelingen waarvoor het beslissingscomité bevoegd is (artikel 21).

### *Europese kaderregeling staatssteun - overheidsopdrachten*

Een gekend beginsel van Europees recht is het principiële verbod van staatssteun aan ondernemingen, dit op basis van artikel 107, lid 1 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van de leden 2 en 3 van datzelfde artikel zijn er op deze basisregel een aantal uitzonderingen voorzien, uitgaande van de overweging dat staatssteun in bepaalde gevallen nodig is, om marktfalen te corrigeren. Onder bepaalde voorwaarden wordt zo onder meer staatsteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) toegelaten.

In de mededeling van de Commissie “kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie 2014/C 198/01 (verder ‘kaderregeling O&O&I’) wordt onder andere verduidelijkt wat wel en wat niet als staatsteun in kader van O&O&I dient aanzien te worden.

Om als staatsteun aanzien te worden dient de begunstigde in de eerste plaats als onderneming gekwalificeerd te worden. Doorslaggevend voor de kwalificatie als onderneming is of de organisatie een economische activiteit uitoefent (aanbieden van producten of diensten op een bepaalde markt).

De cofinanciering zoals bedoeld in voorliggend besluit, kan geen directe verboden staatsteun zijn. Ondernemingen kunnen in de beschreven aanpak immers geen cofinanciering of steun aanvragen, enkel publieke instellingen komen in aanmerking, zoals bepaald in artikel 1, 8° van het (ontwerp van) besluit.

De vraag stelt zich wel nog of er mogelijks sprake zou kunnen zijn van indirecte staatsteun, aangezien de cofinanciering uiteindelijk wel bedoeld is voor het aankopen van diensten bij ondernemingen via een opdracht voor diensten van onderzoek en ontwikkeling, of via een innovatiepartnerschap<sup>1</sup>.

Blijkens nummer 32 van de kaderregeling O&O&I is er zolang er voor overheidsopdrachten een procedure plaatsvindt overeenkomstig de toepasselijke richtlijnen doorgaans geen sprake van staatsteun. Bij de cofinanciering van een innovatiepartnerschap, gegund in overeenstemming met de geldende regeling (artikel 6 laatste lid ontwerp van BVR), zal dus van staatsteun geen sprake zijn.

Nummer 33 van de kaderregeling O&O&I bepaalt verder dat het precommerciële inkopen geen staatsteun is indien de prijs die voor de betrokken diensten wordt betaald, de marktwaarde van de voordelen die de inkopende overheid ontvangt en de risico's die de deelnemende dienstverrichter neemt, volledig weergeeft. Dit principe werd ingeschreven in het ontwerp van BVR zodat ook voor cofinanciering van precommerciële opdrachten voor diensten van onderzoek en ontwikkeling geen sprake zou zijn van staatsteun (artikel 12 ontwerp van BVR).

---

<sup>1</sup> Innovatiepartnerschap is een nieuwe plaatsingsprocedure voorzien in de wetgeving overheidsopdrachten die ook een onderzoeks- en ontwikkelingsfase heeft, maar waarbij de precommerciële onderzoeks- en ontwikkelingsfase en de aankoop van de innovatieve oplossing binnen één aankoopprocedure verloopt.

Zowel in het kader van opdrachten voor diensten van onderzoek en ontwikkeling als voor de innovatiepartnerschappen, staat tegenover de betaling die de bedrijven eventueel ontvangen een te leveren tegenprestatie.

De mededinging wordt in beide gevallen ook gevrijwaard, bij innovatiepartnerschappen doordat de wetgeving overheidsopdrachten wordt gevolgd, en bij precommerciële opdrachten voor diensten van onderzoek en ontwikkeling doordat hiervoor – cfr. de wetgeving overheidsopdrachten – ook telkens de markt zal bevraagd worden (artikel 8, lid 1 ontwerp van besluit).

Het op te maken opdrachtdocument voor de opdracht voor diensten van onderzoek en ontwikkeling dient ook minimaal hetgeen te bevatten wat de kaderegelung voor onderzoek en ontwikkeling voor dergelijke opdrachten voorschrijft (artikel 6, §3 ontwerp van besluit).

### **Toepassingsgebied**

De cofinanciering door het Hermesfonds wordt beperkt tot 50% van de totale kost voor de overheid (artikel 2 voorontwerp BVR), dit om het engagement van de aanvragende overheidsdienst te garanderen.

De entiteiten die een aanspraak kunnen maken op cofinanciering worden in het voorontwerp van BVR beperkt tot de Vlaamse publieke instellingen (artikel 3 ontwerp BVR) waarbij publieke instelling gedefinieerd wordt aan de hand van het toepassingsgebied overheidsopdrachten (artikel 1, 8° ontwerp BVR).

Zoals ook in de visienota van 28 oktober 2016 reeds aangehaald is de cofinanciering – gezien de doelstelling van stimulering van innovatie - enkel bestemd voor de aankoop van diensten van onderzoek en ontwikkeling (O&O-diensten) en de validatiefase van nieuwe producten. In het ontwerp BVR wordt het toepassingsgebied daartoe afgebakend aan de hand van de begrippen ‘opdrachten voor diensten voor onderzoek en ontwikkeling’ en ‘het innovatiepartnerschap’.

Precommerciële opdrachten voor diensten voor onderzoek en ontwikkeling vallen buiten het toepassingsgebied van de wetgeving overheidsopdrachten. Voor de definitie ervan wordt gebruik gemaakt van het begrippenkader dat daarrond is ontwikkeld in het kader van de Europese staatsteunregeling (artikel 1, 7° ontwerp BVR).

Het innovatiepartnerschap is een nieuwe plaatsingsprocedure voorzien in de wetgeving overheidsopdrachten die ook een innovatiecomponent heeft. De mogelijkheid voor cofinanciering wordt ook voor overheidsopdrachten gegund bij deze plaatsingsprocedure voorzien, maar dan wel beperkt tot het onderzoeks- en ontwikkelingsgedeelte van de opdracht, en niet de daadwerkelijke aankoop van de dienst of het product aangezien dit niet meer onder de noemer innovatie valt (artikel 4 ontwerp BVR).

### **Procedure voor aanvraag cofinanciering**

Bij het uitwerken van de procedure voor aanvraag van de cofinanciering diende rekening gehouden te worden enerzijds met het feit dat de N-projectleider van het Programma voor Innovatieve Overheidsopdrachten en het programmateam ingekanteld zijn bij het departement Economie, Wetenschappen en Innovatie, en anderzijds met het feit dat de middelen voor de cofinanciering voorzien zijn op het Hermesfonds.

De N-projectleider en het programmateam bij het departement EWI staan onder meer in voor de voorbereiding van de periodieke oproepen voor projectvoorstellen, de beslissing in verband met de ontvankelijkheid en de begeleiding en administratieve en financiële opvolging van de projecten. De eigenlijke beslissing tot cofinanciering is toegewezen aan het beslissingscomité bij het Hermesfonds overeenkomstig de regeling rond financiering door het Hermesfonds.

### ***Ontvankelijkheidsonderzoek***

Aanvragen tot cofinanciering dienen te worden ingediend bij het departement EWI. Het Agentschap Innoveren en Ondernemen analyseert de aanvragen en geeft advies over de ontvankelijkheid van de projecten aan de N-projectleider die de beslissing daarover neemt. Daarbij wordt onder andere gekeken of de aanvraag onder het toepassingsgebied valt, of het voldoende innovatief is en of de aanvraag voldoende kwaliteitsvol onderbouwd is (artikel 5 ontwerp BVR).

Indien de aanvraag ontvankelijk is bevonden, dient in eerste instantie nagegaan te worden of er wel onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten nodig zijn, en of deze - indien nodig - wel haalbaar zijn. Het departement EWI kan daartoe samen met de aanvrager van de cofinanciering een marktconsultatie organiseren (artikel 6, §1 ontwerp BVR).

Indien geen onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten nodig zijn, of deze niet haalbaar blijken, kan de procedure tot aanvraag van cofinanciering worden afgesloten (artikel 6, §2 ontwerp BVR). In het andere geval wordt de procedure verdergezet en maken de aanvrager en het departement EWI in overleg het opdrachtdocument op (artikel 6, §3 ontwerp BVR).

### ***Opmaak opdrachtdocument***

Afhankelijk van het type van opdracht moet het opdrachtdocument aan bepaalde minimumvereisten voldoen.

In het geval van het innovatiepartnerschap is dit geregeld in de wetgeving overheidsopdrachten.

Voor de opdracht voor diensten van onderzoek en ontwikkelingen, die niet door de wetgeving overheidsopdrachten is geregeld (aangezien het niet onder het toepassingsgebied van die wetgeving valt), werd gekeken naar de voorwaarden die voor dergelijke opdrachten voorzien zijn in nummer 33 van de kaderregeling O&O&I (artikel 6, §3 ontwerp BVR).

### ***Principiële goedkeuring opdrachtdocument***

Eens het opdrachtdocument is opgemaakt wordt het overgemaakt aan het Vlaams agentschap voor innoveren en ondernemen die het voorlegt aan het beslissingscomité van het Hermesfonds voor principiële goedkeuring. Bij die beslissing wordt vooral rekening gehouden met de voorziene kosten en baten van de opdracht en de kwalitatieve uitwerking van de opdracht (artikel 7 ontwerp BVR).

### *Bekendmaking*

Voor de opdrachten voor diensten van onderzoek en ontwikkeling is afdoende bekendmaking in het ontwerp van BVR voorzien teneinde ook voor deze opdrachten die niet onder de wetgeving overheidsopdrachten vallen, de mededinging te vrijwaren (artikel 8, eerste lid ontwerp BVR).

Voor het innovatiepartnerschap dient bekendgemaakt te worden in overeenstemming met de wetgeving overheidsopdrachten (artikel 8, tweede lid ontwerp van BVR).

### *Definitieve goedkeuring*

Vooraleer de cofinanciering definitief goedgekeurd wordt, wordt in analogie met een procedure overheidsopdrachten ook een evaluatiepanel (gunningscomité) samengesteld dat minimum bestaat uit vertegenwoordigers van alle betrokken aanbestedende partijen die de ingediende offertes moet evalueren en een gunningsverslag opstellen (artikel 9 ontwerp BVR).

Op basis van dit evaluatieverslag zal het Hermesbeslissingcomité die de beslissing over de cofinanciering moet nemen, dan de cofinanciering definitief goedkeuren (artikel 9 ontwerp BVR).

Tenslotte wordt na beslissing over de cofinanciering ook de opdracht formeel 'gegund' door de aanbestedende overheden, namelijk het departement EWI en de Vlaamse publieke instelling die een aanvraag voor cofinanciering gedaan heeft (artikel 10 ontwerp BVR).

### *Beroepsprocedure*

Vanaf artikel 13 tot 19 van het ontwerp BVR tenslotte, wordt een interne beroepsprocedure uitgewerkt waarbij beroep kan aangetekend worden tegen de beslissing over de cofinanciering.

## **2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP**

De principiële goedkeuring van het besluit tot regeling van de cofinanciering heeft op zich geen weerslag op de begroting, maar is noodzakelijk om een correct kader te creëren voor de toekenning van cofinanciering aan innovatieprojecten in het kader van overheidsopdrachten.

Het bedrag dat jaarlijks wordt voorzien voor de uitvoering van het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten maakt deel uit van de besluitvorming over de begroting van het Hermesfonds.

Bij de begrotingsaanpassing 2017 werd vanuit de provisie 'Opstap Economie en Innovatie' 5 mio euro overgeheveld naar het Hermesfonds : ECH-1EFG5AC-WT 'Werking en toelagen – onderzoek door bedrijven en samenwerkingsverbanden', bestemd voor de uitvoering van het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten in 2017.

Een eerste oproep voor voorstellen werd in het voorjaar van 2017 gelanceerd. Er werden 18 aanvragen ingediend. Tegen begin september is duidelijk welke projecten binnen het programma ontvankelijk zijn en verdere begeleiding ontvangen. We zullen vervolgens aan de Vlaamse Regering een volledige stand van zaken met inbegrip van financiële vooruitzichten ter goedkeuring voorleggen.

### Advies van de Inspectie van Financiën

Het advies van de Inspectie van Financiën van 25 augustus 2017 is positief.

De inspecteur van Financiën merkt wel op dat er geen verantwoording wordt gegeven voor de keuze van het Hermesbeslissingscomité als beslissingsorgaan.

### Repliek op advies IF :

De keuze voor het Hermesbeslissingscomité als beslissingsorgaan voor cofinanciering van O&O-projecten in het kader van overheidsopdrachten is gebaseerd op het feit dat het Hermesbeslissingscomité de verantwoordelijkheid draagt voor de beslissingen van de belangrijkste steunmaatregelen voor innovatie in Vlaanderen. Het Hermesbeslissingscomité, samengesteld uit diverse maatschappelijke en economische geledingen, heeft daardoor een zeer goed inzicht in het innovatiegebeuren in Vlaanderen en biedt zo de beste mogelijkheden om tot consistente beslissingen te komen voor cofinanciering van de meestal complexe O&O-projecten in het kader van overheidsopdrachten.

### Aanvraag begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord van 29 september 2017 is positief mits de budgettaire impact binnen de refertekredieten van het Hermesfonds valt.

## **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Ook lokale besturen in Vlaanderen kunnen in aanmerking komen voor cofinanciering van de aankoop van diensten voor onderzoek en ontwikkeling in het kader van overheidsopdrachten. Zij kunnen hiervoor deelnemen aan periodieke oproepen voor projectvoorstellen georganiseerd binnen het Programma voor Innovatieve Overheidsopdrachten.

## **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

In het plan van aanpak en de visienota die aan de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 werd voorgelegd werd een programmateam voorzien voor het Programma innovatieve overheidsopdrachten bestaande uit de N-projectleider en 2,9 VTE. Dit team werd samengesteld via interne mobiliteit en gefinancierd binnen de refertekredieten beschikbaar bij het beleidsdomein EWI (departement EWI (N-projectleider en 0.9 VTE) en agentschap Innoveren en Ondernemen (2 VTE).

De inhoudelijke en administratieve opvolging van de projecten gefinancierd binnen het kader van dit BVR zal met dit ter beschikking gestelde personeel gebeuren.

## **5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

1 Het bijgaande ontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2017/267 van 11 augustus 2017 .

2 Het voorstel in deze nota behoeft geen reguleringssimpactanalyse, aangezien het autoregulering betreft.

## **6. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van cofinanciering van onderzoek en ontwikkeling in kader van overheidsopdrachten;

2. de Vlaamse minister, bevoegd voor innovatie, te gelasten over het ontwerp van besluit vermeld in punt 1°, het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport  
Philippe MUYTERS

### **Bijlagen:**

- het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van cofinanciering van onderzoek en ontwikkeling in kader van overheidsopdrachten;
- Programma Innovatieve Overheidsopdrachten - Plan van aanpak – oktober 2016
- het advies van de Inspectie van Financiën dd. 25/08/2017;
- het begrotingsakkoord dd. 29/09/2017.