

SPECIAAL VERSLAG Nr. 17/98

inzake steun voor hernieuwbare energiebronnen in de acties voor gezamenlijke rekening van het programma Joule-Thermie en in de modelprojecten van het programma Altener, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(vastgesteld krachtens artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(98/C 356/03)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
1. Reikwijdte van de controle	1.1 – 1.2	40
2. Samenvatting van de belangrijkste opmerkingen naar aanleiding van de controle	2.1 – 2.12	40
3. Het programma Joule-Thermie	3.1 – 3.58	41
Juridisch en organisatorisch kader	3.1 – 3.4	41
Beschrijving van het programma en de doelstellingen	3.5 – 3.9	41
Uitvoering van de begroting	3.10 – 3.13	42
Programmabeheer en controle	3.14 – 3.43	42
Projectselectie	3.14 – 3.25	42
Projectbeheer en -controle	3.26 – 3.37	44
Programmatoezicht	3.38 – 3.41	46
Kosten programmabeheer	3.42 – 3.43	46
Projectuitvoering	3.44 – 3.58	47
Projectcoördinatie door Europese economische samenwerkingsverbanden	3.44 – 3.47	47
Problemen bij het opstellen van correcte kostendeclaraties	3.48 – 3.55	47
Risico van staking van projecten	3.56 – 3.58	48
4. Het programma Altener	4.1 – 4.16	48
Juridisch en organisatorisch kader	4.1 – 4.3	48
Beschrijving van het programma en de doelstellingen	4.4 – 4.7	49
Programmabeheer en controle	4.8 – 4.16	49
Selectie van de projecten	4.8 – 4.10	49
Formele beslissingsprocedure	4.11 – 4.12	49
Projectbeheer	4.13 – 4.16	50
5. Informatieverspreiding	5.1 – 5.2	50
6. Coördinatie van Joule-Thermie en Altener met andere steunmaatregelen van de Europese Unie en de lidstaten op het gebied van hernieuwbare energiebronnen	6.1 – 6.8	50
7. Conclusie en aanbevelingen	7.1 – 7.9	52
Bijlage 1 — Positie van duurzame energiebronnen in het communautaire beleid		56
Bijlage 2 — Selectieprocedures in het onderdeel Joule van het programma Joule-Thermie		57
Antwoorden van de Commissie		58

1. REIKWIJDTE VAN DE CONTROLE

1.1. Ongeveer 35 % van de begroting van het programma Joule-Thermie (1 039 Mio ECU) wordt ingenomen door acties voor gezamenlijke rekening⁽¹⁾ voor duurzame energiebronnen. Bij Altener vallen dergelijke acties onder de proefprojecten, die ongeveer 66 % van de begroting vertegenwoordigen (28,8 Mio op een totaal van 44 Mio ECU).

1.2. De controle van de Rekenkamer had ten doel vast te stellen of op efficiënte en doeltreffende wijze is voldaan aan de doelstellingen die in de respectieve beschikkingen van de Raad zijn gedefinieerd. Hiertoe werden het programma en de projectbeheerstructuren en -procedures van het Directoraat-generaal Wetenschappen, onderzoek en ontwikkeling (DG XII) en van het Directoraat-generaal Energie (DG XVII) onderzocht. De uitvoering van het programma Joule-Thermie werd onderzocht door negentien contractanten in zes lidstaten (België, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), die betrokken waren bij dertig van de in totaal ongeveer 300 projecten, aan controle te onderwerpen. Daarbij was er vooral aandacht voor zonne-energie en biomassa, al zijn ook enkele andere projecten in het onderzoek opgenomen. De keuze van de gecontroleerde organisaties en projecten was in de eerste plaats gebaseerd op de omvang van de communautaire bijdragen, maar de Kamer wilde ook diverse categorieën begunstigden onderzoeken (universiteiten, onderzoeksinstituten en particuliere ondernemingen, inclusief het MKB). Wat het programma Altener betreft, bestond de controle uit dossieronderzoek bij DG XVII.

2. SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE CONTROLE

2.1. Ondanks de beschikking van de Raad om het OTO-programma Joule en het demonstratieprogramma Thermie samen te voegen, zijn de projectselectie noch de projectbeheerprocedures in de beide behorende DG's geharmoniseerd. Het fundamentele doel van de samenvoeging — overbrugging van de kloof tussen onderzoek en demonstratie — is niet bereikt (zie de paragrafen 3.4, 3.16, 3.24 en 3.29).

2.2. Bij de projectkeuze van Thermie schort het weliswaar aan helderheid, maar heeft men sinds het eerste verzoek tot het indienen van voorstellen (zie de paragrafen 3.15 en 3.16) wel vooruitgang vast kunnen stellen in het onderdeel Joule van het programma.

2.3. Veel demonstratieprojecten van Thermie bleken een belangrijk innovatief element te ontberen; zij bezaten slechts een beperkte Europese dimensie en de financiering ervan voldeed niet aan de eis van een evenwichtige deelname van de partners (zie de paragrafen 3.22, 3.23 en 3.24).

2.4. Het wetenschappelijk en financieel beheer en toezicht van de projecten was in beide programmaonderdelen zwak, al zorgt het uitgebreide beroep op externe bijstand in Thermie wel voor een nauwgezetere supervisie dan bij Joule (zie de paragrafen 3.26, 3.27, 3.28 en 3.29).

2.5. In zowel Joule als Thermie zouden bij projectselectie, -beheer en -supervisie strijdigheden kunnen ontstaan (zie de paragrafen 3.17, 3.18, 3.30 en 3.31).

2.6. De Commissie verzamelt noch evalueert informatie over de kosten van het beheer van het programma of van de selectie en het beheer van de projecten. Meer dan 50 % van de formatieplaatsen in DG XII wordt gefinancierd met begrotingskredieten ten behoeve van het Joule-Thermie-programma (zie de paragrafen 3.21, 3.41, 3.42 en 3.43).

2.7. Een groot aantal Thermie-projecten, vooral op het gebied van de biomassa, heeft ernstige vertraging opgelopen of is zelfs gestaakt (zie de paragrafen 3.56-3.58).

2.8. Er waren talrijke problemen met de kostendeclaraties van de contractanten en de verificatie door de diensten van de Commissie bleek ontoereikend (zie de paragrafen 3.32, 3.48-3.55).

2.9. De financieringsbesluiten voor het programma Altener zijn niet op de juiste wijze tot stand gekomen (zie de paragrafen 4.11 en 4.12).

2.10. De delegatie van een deel van de selectieprocedure in het programma Altener naar de lidstaten wordt gecoördineerd, geleid, noch gecontroleerd door de Commissie. Dat betekent dat de procedure ondoorzichtig is en dat een eerlijke selectie niet gewaarborgd is (zie de paragrafen 4.8-4.10).

2.11. Het grote aantal naast elkaar bestaande informatienetwerken en -punten die inlichtingen verstrekken over de gecontroleerde programma's heeft een negatieve invloed op de efficiency en doeltreffendheid van het informatiebeleid (zie paragrafen 5.1 en 5.2).

2.12. Het ontbreken van een volledige inventaris van alle door de Gemeenschap gesteunde HEB-projecten (projecten betreffende duurzame energiebronnen), met name in de Structuurfondsen, vormt een obstakel voor een efficiënte coördinatie tussen programma's en diensten (zie de paragrafen 6.2-6.4).

⁽¹⁾ Acties voor gezamenlijke rekening zijn OTO- of demonstratieprojecten waarbij de Commissie een deel van de kosten van de contractanten terugbetaalt.

3. HET PROGRAMMA JOULE-THERMIE

Juridisch en organisatorisch kader

3.1. Vóór 1994 werd de door Joule-Thermie geboden steun via twee afzonderlijke programma's verstrekt. Joule, een van de specifieke programma's van het derde kaderprogramma op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), steunde onderzoeksactiviteiten (DG XII), terwijl demonstratieactiviteiten werden gefinancierd via het programma Thermie als onderdeel van het energiebeleid (DG XVII).

3.2. Op grond van artikel 130 F, lid 3, van het Verdrag van Maastricht werden demonstratieprojecten onderdeel van titel XV, onderzoek en technologische ontwikkeling. Een logisch gevolg hiervan was dat demonstratieprojecten in het OTO-kaderprogramma werden opgenomen. Dit betekende dat het element „demonstratie” van Thermie vanaf het vierde kaderprogramma met Joule opging in het programma Joule-Thermie.

3.3. Joule-Thermie (1994-1998) valt onder het besluit betreffende het vierde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek, technische ontwikkeling en demonstratie⁽²⁾ en de beschikking van de Raad van 23 november 1994 houdende aanneming van een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, inclusief demonstratie, op het gebied van niet-nucleaire energie⁽³⁾.

3.4. Hoewel Joule-Thermie in de regelgeving dus één programma is geworden, worden de twee oorspronkelijke bestanddelen (Joule en Thermie) in het organigram van de Commissie nog altijd door twee DG's beheerd — DG XII en DG XVII — en vallen zij onder de bevoegdheid van twee commissarissen. In DG XII wordt het programma beheerd in directoraat F — Energie, waar een afzonderlijke eenheid verantwoordelijk is voor hernieuwbare energiebronnen. In DG XVII wordt het programma beheerd in directoraat D — Energietechnologie, waar eenheid D3 verantwoordelijk is voor projecten die met duurzame energie verband houden.

⁽²⁾ Besluit nr. 1110/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 april 1994 betreffende het vierde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek, technische ontwikkeling en demonstratie (1994-1998) (PB L 126 van 18.5.1994, blz. 1).

⁽³⁾ Beschikking 94/806/EG van de Raad van 23 november 1994 houdende aanneming van een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, inclusief demonstratie, op het gebied van niet-nucleaire energie (1994-1998) (PB L 334 van 22.12.1994, blz. 87).

Beschrijving van het programma en de doelstellingen

3.5. De ondersteunde acties voor gezamenlijke rekening betreffen over het algemeen projecten van een consortium contractanten uit diverse lidstaten die onderzoek verrichten of een demonstratie-installatie willen bouwen op een van de volgende terreinen:

- a) integratie van duurzame energie (uitsluitend onderzoek)
- b) fotonvoltaïsche elektriciteit
- c) duurzame energie in gebouwen
- d) windenergie
- e) energie uit biomassa en afval
- f) elektriciteit uit waterkracht (uitsluitend demonstratie)
- g) geothermische energie
- h) energieopslag en andere mogelijkheden (b.v. brandstofcellen en thermodynamische zonne-energie).

3.6. Joule-Thermie heeft als algemene doelstelling het bevorderen van energievoorzieningsveiligheid, duurzame ontwikkeling, schone en efficiënte energietechnologieën, industrieel concurrentievermogen en sociale samenhang. Op het gebied van hernieuwbare energiebronnen (HEB's) is het hoofddoel een verbetering van het concurrentievermogen wat prijs betreft en van de betrouwbaarheid van HEB's, alsook een versterking van het vertrouwen van de betrokken partijen om HEB's in het energievoorzieningsstelsel op te nemen en een plaats van betekenis te geven. Daarnaast is het de bedoeling de integratie van HEB's in de economie en het dagelijkse leven te verbeteren.

3.7. Deze doelstellingen gelden voor het hele programma; in de beschikking van de Raad zijn echter ook afzonderlijke doelstellingen voor alle bestanddelen van bovengenoemd programma vastgelegd. Bij Joule ligt de nadruk op de meest geavanceerde technologieën, die op enkele uitzonderingen na nog een lange weg te gaan hebben alvorens op de markt geïntroduceerd te kunnen worden. Het doel van de Thermie-demonstratieprojecten is de technische haalbaarheid van een nieuwe technologie aan te tonen en in voorkomend geval de eventuele economische voordelen ervan.

3.8. Deze doelstellingen zijn — o.a. in de vorm van concrete taken — opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor Joule-Thermie, dat deel uitmaakt van de basisdocumentatie die wordt uitgereikt aan alle partijen die belangstelling tonen voor het indienen van een projectvoorstel.

3.9. Op specifieke terreinen en voor de verschillende energiebronnen zijn de doelstellingen redelijk nauwkeurig en specifiek verwoord. Strategische doelstellingen, zoals

de versterking van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven of de verbetering van de economische en sociale samenhang, zijn echter zo vaag geformuleerd dat zij niet als basis kunnen dienen voor de beoordeling van de feitelijke resultaten van het programma.

Uitvoering van de begroting

3.10. *Tabel 1* toont aan dat vrijwel alle vastleggingskredieten voor 1995 in het eerste jaar van de looptijd van het programma zijn gebruikt, maar dat de betalingen zelf maar langzaam op gang kwamen. Dit was een gevolg van de lengte van de selectie- en contractonderhandelingsprocedure. De eerste oproep tot het indienen van voorstellen werd op 15 december 1994 gepubliceerd, met 24 maart 1995 als uiterste datum voor de ontvangst van de voorstellen. De eerste contracten werden pas in december 1995 getekend, waardoor de meeste voorschotten eerst in het begrotingsjaar 1996 werden uitbetaald.

3.11. In de beschikking van de Raad betreffende Joule-Thermie is aangegeven hoe het programmabudget uitsplitst kan worden naar de onderdelen Joule en Thermie en, binnen beide onderdelen, naar de belangrijkste terreinen waarop steun wordt verleend. Ook is een deel van de begroting gereserveerd voor begeleidende maatregelen en huishoudelijke uitgaven. *Tabel 2* laat zien in hoeverre de feitelijke betalingsverplichtingen tot 31 december 1997 overeenstemmen met de door de Raad aangegeven verdeling⁽⁴⁾.

3.12. Het was niet meteen mogelijk indicatieve toewijzingen van de geplande middelen voor de verschillende terreinen (HEB, fossiele brandstoffen en rationeel energiegebruik) te doen omdat er bij de eerste algemene oproep tot het indienen van voorstellen in 1995 te weinig aanvraagbare HEB-projecten waren. Daarom werd eind 1995, met krachtige steun van het Europees Parlement, een aanvullende oproep gedaan tot het indienen van voorstellen voor (uitsluitend) HEB-projecten. *Tabel 2* laat zien dat er op 31 december 1997 als gevolg van deze oproep een groeiende overeenkomst is tussen het aan

⁽⁴⁾ Helaas is het in de verslagen en het financiële systeem van de Commissie niet mogelijk na te gaan of de door de Raad vastgestelde limieten naar behoren in acht worden genomen, omdat niet alle door de Raad gedefinieerde categorieën een eigen subrekeningnummer hebben. Bovendien laat de kostenindeling van de categorieën huishoudelijke uitgaven, verbreding, MKB-steun of projecten veel ruimte voor interpretatie. Daarom zijn de bedragen in *tabel 2* wellicht niet geheel betrouwbaar. Zo zijn de kosten van de deskundigen die de Commissie helpen bij de selectie of het beheer van de projecten onder de post projecten opgenomen, in plaats van onder huishoudelijke uitgaven. Het voor huishoudelijke uitgaven opgegeven percentage (2 %) ligt weliswaar onder het plafond van 2,15 %, maar is niet volledig. De uitgaven die in de tabel onder „overig” zijn opgenomen, 2,07 %, die een selectie van posten omvat welke in Sincom onder projecten vallen, betreft ook voornamelijk huishoudelijke uitgaven. De beide items tezamen overschrijden het plafond van 2,15 %.

HEB's toegewezen percentage en het indicatieve streefcijfer van de Raad. Dat geldt niet voor specifieke ondersteunende maatregelen voor het MKB, die met slechts 1,28 % ver onder de limiet (5 %) blijven.

3.13. De verdeling van de middelen over de verschillende categorieën binnen Joule en Thermie wordt in de *tabellen 2, 3 en 4* aangegeven. Eén Joule-contract van 4,5 Mio ECU, dat voor controle is geselecteerd, bleek in november 1996, 11 maanden na de start van het project, in de projectlijsten van de categorie fossiele brandstoffen te zijn overgebracht naar de categorie HEB. Het betrof de gecombineerde verbranding van steenkool en biomassa, wat zowel in het werkprogramma als in de beschikking van de Raad duidelijk in het hoofdstuk fossiele brandstoffen wordt genoemd. (Werkprogramma 1994-1995, hoofdstuk 4. Fossiele brandstoffen: 4.1.1.A.2. Brandstofmengsels: gecombineerde verbranding van steenkoolmengsels en mengsels van steenkool en biomassa, residuen en/of afvalstoffen. Bij de omzetting van biomassa en afval op commerciële schaal dient te worden gestreefd naar een hoog elektriciteitsrendement (meer dan 40 %), op aantrekkelijke voorwaarden, met minder emissies van CO₂ en andere gasvormige of vaste stoffen, en met neutrale of bruikbare vaste residuen. Beschikking 94/806/EG van de Raad⁽³⁾: 3.1 O & O — Ontwikkeling van processen voor de gecombineerde vergassing (of verbranding) van kolen en biomassa.) De herindeling van dit ene project leidde binnen Joule tot een vermindering van de betalingsverplichtingen met betrekking tot fossiele brandstoffen van 9 % en een toename van de betalingsverplichtingen op het gebied van de HEB's van 3 %.

Programmabeheer en controle

Projectselectie

3.14. Het voorbereiden van een projectvoorstel vergt aanzienlijke hoeveelheden tijd en geld van de inschrijver. Sinds de start van het programma is, vooral bij het programma Joule, de aan potentiële inschrijvers verstrekte informatie over het opstellen van een voorstel verbeterd. Verder hebben de contractanten aangegeven dat een uitvoerig voorstel noodzakelijk was om een eerlijke evaluatie mogelijk te maken. Het opstellen van elektronische standaardformulieren voor de voorstellen, zoals reeds bij andere programma's is geschied, zou echter de efficiëntie van het proces ten goede kunnen komen.

3.15. De selectieprocedure in Joule, die uitvoerig in *bijlage 2* wordt beschreven, volgt de normen van het vierde kaderprogramma en hangt in hoge mate af van het oordeel van externe deskundigen. Bij de eerste oproep tot het indienen van voorstellen voor Joule in 1995 bleken de in het oorspronkelijke consensusverslag voorgestelde classificaties voor HEB-gebieden door het programmabeheer in benedenwaartse richting te zijn bijgesteld voordat zij aan het Joule-comité werden voorgelegd. Hoewel deze

aanpassingen gerechtvaardigd waren als een manier om individuele classificaties van afzonderlijke deskundigen te harmoniseren met de uiteindelijke consensusnormen, betekent het bestaan van deze behoefte aan harmonisatie toch dat de instructies aan de beoordelaars en de ambtenaren van de Commissie die de paneldiscussies voorzaten, niet duidelijk genoeg waren. Om herhaling van de problemen in de eerste oproep te voorkomen, heeft de Commissie de schriftelijke instructies aan beoordelaars en de ambtenaren van de Commissie verduidelijkt.

3.16. Hoewel Thermie deel uitmaakt van het vierde kaderprogramma, past het niet dezelfde standaardprocedures toe. De selectieprocedure was minder geformaliseerd, minder gedocumenteerd en dus minder helder dan voor Joule. In plaats van zes externe deskundigen die een Joule-voorstel beoordelen, werden Thermie-voorstellen door twee externe deskundigen, een of twee wetenschappelijke ambtenaren van de Commissie en, in theorie, door alle leden van het relevante technische comité van Thermie geëvalueerd. De leden van de Thermie-comités zijn vertegenwoordigers van de lidstaten. Hun taak is niet beperkt tot een toezichthoudende, zoals in het Joule-comité, maar strekt zich ook uit tot werkelijke deelname aan de technische evaluatie van specifieke projecten. Als het streven is om voorstellen enkel op hun wetenschappelijke waarde en zonder enige politieke druk te beoordelen, lijkt het Joule-selectiesysteem het daartoe aangewezen systeem te zijn.

3.17. Sommige lidstaten werden zowel in de Joule- als in de Thermie-comités vertegenwoordigd door ambtenaren van overheids- of semi-overheidsinstellingen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, die ook als contractanten aan het programma deelnamen. Het feit dat deze deskundigen zitting hebben in de comités kan — niettegenstaande de bijzondere waardevolle bijdrage die zij, gezien hun wetenschappelijke praktijkervaring, aan de besprekingen kunnen leveren — hun instellingen een oneerlijk „informatie”-voordeel ten opzichte van hun concurrenten geven.

3.18. Een belangenconflict kan zich eveneens bij een contract voordoen als de Commissie dezelfde externe deskundige die het voorstel heeft beoordeeld, ook het wetenschappelijk toezicht op het project toewijst, door deze tot Thermie-technisch manager (TTM) te benoemen. Indien een deskundige een voorstel in eerste instantie positief beoordeelt, kan het voor hem of haar moeilijk zijn om zich later over de uitvoering van hetzelfde project kritisch te uiten.

3.19. De tijd tussen de ontvangst van de voorstellen en het besluit van de Commissie om projecten te financieren bedraagt gemiddeld vier maanden. De onderhandelingsfase tussen het besluit en de daadwerkelijke ondertekening van de contracten — een periode waarin de specifieke voorwaarden van het contract (voornamelijk van financiële aard) worden besproken — kost nog eens vier à vijf maanden. Hoewel alle partijen de onderhandeling-

speriode te lang vonden duren, werden veel vertragingen in feite veroorzaakt door de besprekingen binnen project-consortia of het late antwoord van afzonderlijke partners binnen consortia op vragen van de Commissie. De onderhandelingsperiode zou aanzienlijk kunnen worden bekort door de procedures te herzien, en met name door het standaardcontract te verduidelijken en te vereenvoudigen.

3.20. Een van de zonne-energieprojecten van Joule die aan controle werden onderworpen was de eerste fase van een veel groter project. De volgende fases van dit project zullen in opeenvolgende oproepen tot het indienen van voorstellen ter beoordeling worden voorgelegd, waarbij het risico bestaat dat zij niet worden gekozen. Aangezien het project alleen relevante resultaten kan opleveren als alle fases worden uitgevoerd, is het risico dat Commissiegeld wordt verspild niet onaanzienlijk. In de aan het Joule-comité verstrekte informatie wordt, in de lijst van prioriteiten, op geen enkele wijze aangegeven dat het 2 Mio ECU kostende project niet meer is dan de eerste twee jaar van een zesjarig project. Hoewel dit feit wel in de samenvatting van de aanvraag staat, wordt daarin noch uiteengezet welk technisch deel onder de eerste fase zal vallen, noch wat de totale financiële waarde van het project als geheel zal zijn. Dit betekent dat de aan het Joule-comité verstrekte informatie ontoereikend was om het voorstel in de juiste context te kunnen beoordelen. Het Joule-comité zou uitvoeriger moeten worden ingelicht over voorstellen voor delen van projecten. Een zonne-energieproject in Thermie was op soortgelijke wijze in fases verdeeld, maar het Thermie-comité was hierover wel adequaat geïnformeerd.

3.21. Elke deskundigenbeoordeling van een Joule-voorstel kost ongeveer 655 ECU; ieder contract kost dus bijna 2 600 ECU, ofwel 3,2 % van de gemiddelde projectbijdrage. De gemiddelde kosten van deskundigen per Thermie-voorstel waren hoger dan die voor Joule, hoewel een Thermie-voorstel slechts door twee externe deskundigen wordt bestudeerd in plaats van maximaal zes deskundigen bij Joule. De Commissie volgde noch evalueerde de kosten van de procedure. Er was geen gedetailleerde informatie beschikbaar over haar interne, daaraan verbonden kosten aan medewerkers en infrastructuur. Het ontbreken van informatie op dit gebied en van kostenbewustzijn beperkte zich niet tot de selectieprocedure, maar werd overal in het programmabeheer gesignaleerd, terwijl er geen pogingen werden ondernomen om een „beste praktijk” vast te stellen.

3.22. Uit de controle van 13 Thermie-projecten is gebleken dat de toepassing of interpretatie van verscheidene selectiecriteria fundamentele vragen hebben opgeroepen. Van de dertien projecten waren er zes op het gebied van fotonvoltaïsche elektriciteit of biomassa, die slechts in beperkte mate vernieuwende elementen bevatten. Hoewel de Joule-informatiebrochure voor 1994-1995 in aanmerking komende kosten definieert als kosten, verbonden aan het vernieuwende gedeelte van het project, heeft de Commissie eveneens niet-innovatieve delen bekostigd. Dit leidde tot de conclusie dat deze projecten eerder als HEB-

promotie of -investeringsprojecten dan als werkelijke demonstratieprojecten in de zin van de beschikking van de Raad en het Thermie-werkprogramma beschouwd konden worden. Bij twee van de dertien projecten bleek de enige projectpartner die in een andere lidstaat dan de overige partners in het consortium was gevestigd, een filiaal te zijn dat een verwaarloosbare rol in het project speelde. In zes andere projecten was de enige „buitenlandse” partner niet meer dan een gewone leverancier van standaardonderdelen, die geen deel had aan het vernieuwende element van het project, voorzover er al sprake was van enige innovatie. Van een toegevoegde Europese waarde is evenmin sprake, daar een werkelijke, nieuwe internationale samenwerking ontbreekt. Dit betekent dat ondersteuning van deze projecten op nationaal niveau had moeten plaatsvinden.

3.23. In de Thermie-informatiebrochure 1996 worden onder „transnationale samenwerking” de criteria uiteengezet waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen: de samenwerking moet meer dan symbolisch van aard zijn en uit het voorstel moet een significante en evenwichtige deelname van alle projectpartners blijken. Op financieel niveau wordt deze regel niet toegepast. In Joule-projecten dragen alle industriële projectpartners voor 50 % in hun eigen kosten bij, maar bij Thermie is dat niet het geval. De financieringsstructuur was in alle projecten zodanig dat het volledige verschil tussen de totale projectkosten, inclusief de kosten van alle projectpartners, en de bijdrage van de Commissie voor rekening van de toekomstige eigenaar/gebruiker van de installatie kwam. De kosten van de partners die de installaties bouwden zijn dan ook volledig vergoed; zij leverden geen financiële bijdrage aan het project. Bij twee projecten bleek een partner zelfs verkoopprijzen voor de uitvoering van zijn taken te hebben opgegeven, in plaats van de kostprijzen.

3.24. Zoals hiervoor opgemerkt zijn zes van de dertien aan controle onderworpen Thermie-projecten niet vernieuwend van aard, als gevolg waarvan zij dan ook niet voor steun uit hoofde van het programma Joule-Thermie in aanmerking komen. Wel zouden zij in aanmerking zijn gekomen voor het promotieprogramma voor energietechnologie, dat door de Commissie aan de Raad is voorgesteld onder de naam Thermie-II⁽⁵⁾, maar dat niet is

⁽⁵⁾ PB C 158 van 9.6.1994, blz. 6. Thermie II: artikel 2.1: Betreffende dit reglement, betekenen „projecten ter promotie van energietechnologie”, hierna vermeld als „projecten”, projecten die niet in aanmerking komen voor de specifieke programma's van het vierde kaderprogramma en die zijn ontworpen ter bevordering, invoering en/of promotie van vernieuwende technologie op energiegebied, en waarvan de implementatie een groot economisch risico inhoudt, zodat die projecten zonder de financiële steun van de Gemeenschap waarschijnlijk niet zouden worden uitgevoerd. Artikel 2.2: Financiële steun van de Gemeenschap kan worden verleend aan projecten ontworpen ter promotie met het oog op een bredere toepassing, hetzij onder andere economische of geografische omstandigheden, of met technische wijzigingen, vernieuwende technieken, processen of producten die reeds eenmaal zijn toegepast maar die, ingevolge overblijvend risico, nog niet op de markt zijn doorgedrongen.

goedgekeurd. Zelfs de aanvraagbeoordelingsformulieren weerspiegelen het feit dat de vernieuwende aspecten een minder belangrijke rol worden toegekend dan men bij een O & O-programma zou verwachten. Hoewel de formulieren, die door externe deskundigen worden ingevuld, van de deskundigen verlangen dat zij een korte omschrijving van het doel en van de vernieuwende aspecten van het project geven, wordt onder „projectbeoordeling” niet geëist dat de deskundige de vernieuwende aspecten evalueert. De criteria die beoordeeld moeten worden zijn: eerdere activiteiten, risico op technisch en financieel gebied, herhalingspotentieel, economische levensvatbaarheid, milieu- en veiligheidsaspecten en kansen op verbreding. Het doel dat de Raad voor ogen stond met de samenvoeging van Joule en Thermie — een integratie van de OTO- en demonstratiefases — is niet verwezenlijkt. Joule heeft weliswaar de betrokkenheid van industriële projectpartners verhoogd, maar Thermie is er niet in geslaagd de werkelijk vernieuwende resultaten van Joule-projecten over te brengen naar de demonstratiefase. Thermie blijft installaties steunen die nauwelijks innovierend genoemd kunnen worden maar die overheidssteun nodig hebben omdat zij economisch niet haalbaar zijn. Slechts één project betrof de follow-up van een eerder Joule II-project (derde kaderprogramma).

3.25. De toepassing van de selectiecriteria voor projecten betreffende fotovoltaïsche elektriciteit (FV) bracht een specifiek probleem aan het licht. Een van de belangrijkste criteria om voor steun uit hoofde van Thermie in aanmerking te komen, is economische haalbaarheid, aangezien het aantonen van de economische voordelen van nieuwe technologie een van de doelstellingen van Thermie is. De terugverdienperiode van een project is dan ook in de standaard-evaluatieformulieren van projectvoorstellen opgenomen. In alle FV-voorstellen hebben de inschrijvers de terugverdienperiode of andere financiële aanwijzingen opgegeven, maar dit is in de samenvatting van de FV-evaluaties niet vermeld. In sommige FV-voorstellen bedroegen de terugverdienperiodes wel 77 of zelfs 121 jaar, wat veel langer is dan de verwachte economische levensduur van de installaties. Het mag niet over het hoofd worden gezien dat op het net aangesloten FV-installaties financieel niet haalbaar zijn, hetgeen de vraag doet rijzen of men zich wat fotovoltaïsche elektriciteit aangaat niet meer op basisonderzoek zou moeten richten dan op de demonstratie van oneconomische installaties waarvoor zeer omvangrijke overheidssteun noodzakelijk is.

Projectbeheer en controle

3.26. De verdeling van projecten onder de wetenschappelijke medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het wetenschappelijk beheer van en toezicht op de projecten, is zeer ongelijk. Het aantal projecten per wetenschappelijk ambtenaar, met inbegrip van doorlopende contracten uit voorgaande programma's, varieerde bij Joule van 5 tot 90 en bij Thermie van 6 tot 41; het gemiddelde aantal projecten dat door een ambtenaar werd beheerd, was

voor beide programma's ongeveer 30. Als gevolg is de follow-up door ambtenaren die meer dan het gemiddelde aantal projecten onder hun hoede hebben in werkelijkheid zeer beperkt, vooral bij Joule.

3.27. Bezoeken door wetenschappelijke ambtenaren aan contractanten komen zeer zelden voor; de afdelingen kennen geen streefcijfer of percentage contractanten dat per jaar moet worden bezocht. Geen van de 19 door de Kamer gecontroleerde contractanten is in verband met het geselecteerde project bezocht. Slechts 22 van de 125 HEB-projecten onder Joule die per 30 september 1997 waren getekend, zijn bezocht, evenals 14 van de 182 HEB-projecten onder Thermie (per 31 december 1997). De contractanten ontmoeten de wetenschappelijke medewerkers voornamelijk in Brussel, tijdens de interim-beoordelingen, waarbij alle projecten op een bepaald terrein bijeenkomen. De discussietijd per project werd door de contractanten onredelijk kort gevonden.

3.28. Hoewel de wetenschappelijke ambtenaren niet veel projecten hebben bezocht, is het toezicht op projecten bij Thermie nauwgezetter geweest dan bij Joule, omdat de ambtenaren bij 257 projecten werden bijgestaan door 16 Thermie-technische managers (TTM's). Dit houdt niet alleen in dat het aantal door de wetenschappelijke ambtenaren beheerde projecten geringer was; de TTM's bezochten hun projecten ook vaker en konden dus beter toezicht houden. Over het algemeen werd hun rol door de contractanten en door de wetenschappelijke ambtenaren op prijs gesteld, ook al moet iedere TTM begeleid en geïnstrueerd worden door de wetenschappelijke ambtenaar die voor de desbetreffende technologie verantwoordelijk is.

3.29. Het Joule-programmabeheer begon pas in 1997 met de introductie van externe hulp voor zijn wetenschappelijk medewerkers. De eerste zogenaamde „cluster managers” — waarvan ieder verantwoordelijk zal zijn voor het toezicht op een aantal projecten binnen een bepaald technisch terrein — zijn inmiddels via een aanbestedingsprocedure geselecteerd. Gezien de grote mate van overeenkomst tussen de rol van de cluster manager en die van de TTM's, rijst de vraag waarom beide groepen externe assistenten niet zijn geharmoniseerd of samengevoegd. Als Joule en Thermie beide gebruik zouden maken van een en dezelfde groep externe deskundigen, zou dit de kloof tussen onderzoek en demonstratie kunnen helpen verkleinen.

3.30. Zowel bij Joule als bij Thermie waren er ten minste drie wetenschappelijke medewerkers met tijdelijke contracten die voor projecten verantwoordelijk waren waarbij hun vorige werkgevers betrokken waren. Al waren er geen aanwijzingen dat dit van invloed was op het beheer en de controle van de projecten, kan dit toch aanleiding geven tot het ontstaan van belangenconflicten.

3.31. Bij één Thermie-contractant werkte het bureau van de TTM (een semi-overheidsbureau voor technische controles) niet alleen voor de Commissie maar nam het tevens ten behoeve van de begunstigde het technisch toezicht op hetzelfde project voor zijn rekening. In het geval genoemd in de paragrafen 3.17 en 3.18 is het projectvoorstel beoordeeld door dezelfde TTM die later werd aangewezen om het project te volgen. Beide situaties kunnen leiden tot belangenconflicten en hadden vermeden moeten worden.

3.32. Financiële controles blijven beperkt tot controle op de redelijkheid van de kostendeclaraties van de contractanten en onderzoek naar de output van de projectbegroting. Uit het grote aantal problemen die in de kostendeclaraties van de gecontroleerde contractanten zijn vastgesteld, blijkt duidelijk dat geen serieus onderzoek naar de kosten heeft plaatsgevonden. Geen van de geselecteerde contractanten is ooit door de Commissie gecontroleerd. Volgens de Commissie is tijdens het eerdere Joule II-programma maar 5 % van de contractanten aan controle onderworpen. Voor Joule-contractanten betekent dit een erg kleine kans (1:20) op controle. In het vorige Thermie-programma werden meer contractanten gecontroleerd dan bij Joule. De resultaten van de controles van de Kamer houden in dat het aantal controles in het huidige programma, vooral voor JOULE, moet worden verhoogd.

3.33. Het informatiesysteem Ampère-Aqua, dat bij Joule wordt gehanteerd om toezicht te houden op het programma en de uitvoering van de projecten, is als instrument niet geschikt voor het dagelijkse beheer. De gebruikersvriendelijkheid van het systeem heeft geleid tot het niet invoeren van belangrijke gegevens, zoals de ontvangst van technische rapporten, die vereist zijn om de voortgang van het project en de inachtneming van de contractvoorwaarden te controleren. Andere gegevens voor het volgen van de eigen prestaties van de Commissie, zoals de termijn tussen de ontvangst van een kostendeclaratie en de uiteindelijke betaling, waren niet beschikbaar.

3.34. Het lokale informatiesysteem dat dient ter ondersteuning van het beheer van het Thermie-deel van het programma en projecten in DG XVII (Proman) is nog zwakker dan het systeem voor Joule. Vaak bood het systeem geen informatie over de uitvoering van afzonderlijke projecten en was men op de projectdossiers aangewezen. Terwijl het Joule-systeem ten minste nog in staat was informatie te verstrekken over de werkelijke verdeling van de EG-bijdrage onder de afzonderlijke partners van een contract, was deze bijdrage bij Thermie enkel als een totaalbedrag voor het hele project terug te vinden. Een van de gevolgen daarvan is, dat de Commissie binnen Thermie geen betrouwbare cijfers kan overleggen over de werkelijke door een bepaalde contractant ontvangen bijdrage voor alle projecten waarbij hij betrokken is. Het systeem is evenmin in staat aan te geven hoeveel er naar alle partners in een bepaalde regio of lidstaat is gegaan.

3.35. In het kader van een vooronderzoek voor DG XII naar de invoering van een handleiding voor het kwaliteitsbeheer van OTO-projecten registreert en heroverweegt de eenheid die voor Joule verantwoordelijk is momenteel alle administratieve en beheersprocedures. Tot deze omvangrijke taak behoort ook een project voor de verbetering en ontwikkeling van de ondersteunende informatiesystemen. Het aanpakken van kwaliteitsbeheer is ongetwijfeld een belangrijke stap naar een grotere efficiency en doeltreffendheid van het programmabeheer. Het feit dat slechts de helft van het Joule-Thermie-programma hierbij is betrokken, stemt echter niet tot tevredenheid. Om het hele programma Joule-Thermie op werkelijk geharmoniseerde wijze te beheren en te controleren, moeten beide onderdelen van het programma dezelfde richting inslaan.

3.36. Hoewel Joule en Thermie hetzelfde contractmodel gebruiken, is er toch een belangrijk verschil. Joule-contracten voorzien in jaarlijkse kostendeclaraties, terwijl bij Thermie-contracten halfjaarlijkse declaraties worden verlangd. In werkelijkheid voldeden slechts zeven van de dertien gecontroleerde Thermie-projecten aan deze verplichting, zodat men zich af kan vragen of tweemaal declareren per jaar zinvol is. Bovendien blijkt hieruit dat de inachtneming van de in het contract vastgelegde tijdlimieten niet nauwlettend gecontroleerd wordt. Harmonisatie tussen het Thermie-contract en de Joule-norm lijkt wenselijk.

3.37. In twee van de dertien gecontroleerde Thermie-projecten heeft een van de contractpartners faillissement aangevraagd. Hoewel dit geen significante gevolgen voor de communautaire begroting had, toont dit aan dat men risico's loopt met projecten waarbij vaak grote voorschotten worden betaald aan betrekkelijk kleine ondernemingen. Uit deze gevallen bleek ook dat de Commissie een gestandaardiseerde procedure ontbeert om snel op faillissementsmeldingen te reageren. Er moet, in samenspraak met de juridische dienst, een standaardprocedure worden ontworpen teneinde ervoor te zorgen dat de Commissie onmiddellijk de noodzakelijke stappen onderneemt om de risico's voor de Gemeenschap en de andere projectpartners van het consortium te beperken.

Programmatoezicht

3.38. Joule-Thermie wordt, zoals bepaald in de beschikking van de Raad, jaarlijks door een panel externe deskundigen doorgelicht. Het eerste verslag in dit verband (1995) concentreerde zich op de lancering van de eerste oproep tot het indienen van voorstellen en de selectieprocedure; het verslag van 1996 evalueerde eveneens het projectbeheer en de controleactiviteiten van de Commissie.

3.39. In overeenstemming met artikel 4, lid 2, van de beschikking van de Raad werd een uitvoeriger controle verricht in de vijfjaarlijkse evaluatie van de niet-nucleaire energieprogramma's, welke in december 1996 werd gepubliceerd. Dit verslag omvatte een beoordeling van de voorgaande Joule- en Thermie-programma's, evenals van het eerste jaar van het huidige programma Joule-Thermie. Het panel belast met de vijfjaarlijkse evaluatie verschilde weliswaar in samenstelling van het panel belast met jaarlijks toezicht, maar de conclusies en aanbevelingen betreffende het beheer waren min of meer dezelfde.

3.40. De opmerkingen en aanbevelingen in de verslagen over de tenuitvoerlegging van het programma bevestigen de observaties van de Kamer. De aanbevelingen kunnen waardevol zijn bij de tenuitvoerlegging van het vijfde kaderprogramma.

3.41. Hoewel het inschatten van de kosten-batenverhouding van de uitvoering van het programma duidelijk als een van de doelstellingen van het toezicht is genoemd, geven de jaarlijkse verslagen en het vijfjarenverslag slechts zeer algemeen commentaar. In het hoofdstuk over de kosteneffectiviteit van de programma's van het vijfjarenverslag wordt gesteld dat het beheer en de administratie van het programma rendabel worden geacht, omdat het aantal ambtenaren van de Commissie die alle projecten moeten beheren, relatief klein is en de oorspronkelijke toewijzingen uit de begroting in acht zijn genomen. In geen van beide verslagen worden de kosten op enig moment in cijfers uitgedrukt.

Kosten programmabeheer

3.42. Het controleren van de kosten van het programmabeheer vereist vertrouwde informatie met de kostenelementen. De afdelingen van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma hebben geen zicht over de administratieve kosten van hun acties. Cijfers die van wezenlijk belang zijn om te kunnen beoordelen of de kosten van de huidige structuur van het projectbeheer in redelijke verhouding staan tot de totale communautaire bijdrage, zoals de totale beheerskosten van het programma of meer specifieke indicatoren zoals de kosten per voorstel, de totale beheerskosten per project of de missiekosten per project, worden niet door de Commissie berekend. Dit beperkt de mogelijkheden voor een optimale aanwending van de middelen.

3.43. De jaarlijkse voorlopige verdeling van de huishoudelijke kosten in de begroting van het programma (deel B van de begroting) over de verschillende kostencategorieën (externe medewerkers, missies en vergaderingen, informatiesystemen, publicaties, vast personeel) wordt niet aangevuld door toepasselijke boekingen van de hiermee verband houdende kosten in dezelfde categorieën in deel A van de begroting. Hoewel de Commissie de limieten in het oog houdt voor de personeelsuitgaven (2,85 % van de

begroting) en de huishoudelijke uitgaven (2,15 % van de begroting), die in bijlage II van de beschikking van de Raad over Joule-Thermie zijn vastgesteld, betreft dit enkel een begrotingscontroleprocedure voor deel B zonder enig element van een kosten-batenanalyse. De Kamer stelde eveneens vast dat per 31 december 1997 26 van 48 formatieplaatsen op DG XII die zijn gefinancierd uit kredieten voor Joule-Thermie werden bezet door personeelsleden wier bezigheden niet onder het Joule-Thermie-programma vielen. Er kan dan ook de conclusie worden getrokken dat de jaarlijkse algemene huishoudelijke en beheerskosten van het programma onbekend zijn.

Projectuitvoering

Projectcoördinatie door Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV's)

3.44. De Commissie stimuleert de aanwending van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV's) als een manier om aan OTO-programma's deel te nemen. Volgens de Commissie kan een EESV, in de rol van coördinator die belast is met het indienen van projectvoorstellen namens consortia bestaande uit leden van diezelfde EESV, bijdragen tot versnelling van de procedures voorafgaand aan de start van een project en tot het beheer ervan.

3.45. Van de 17 gecontroleerde Joule-projecten werden er zes door drie verschillende EESV's gecoördineerd. De consortiumpartners waren weliswaar tevreden over het feit dat de administratieve taken door een afzonderlijk orgaan waren overgenomen, dat in twee gevallen dichtbij de Commissie was gevestigd, maar in geen van de gevallen had het beroep op een EESV geleid tot soepelere of snellere onderhandelingen over het contract. Integendeel, er deden zich verscheidene extra problemen voor.

3.46. Contracten die door een EESV zijn gecoördineerd worden door deze EESV namens alle leden getekend. De werkelijk deelnemende leden worden enkel in de technische bijlage genoemd. De technische bijlage geeft echter geen informatie over de verdeling van de communautaire bijdrage onder de leden. Dit betekent dat de onderhandelingsformulieren de enige bronnen van informatie over de „budgetten” van de afzonderlijke leden zijn. Aangezien deze formulieren geen deel van het eigenlijke contract uitmaken, zouden de leden de onderlinge verdeling zonder de goedkeuring van de Commissie kunnen wijzigen. Deze situatie kan het gezag van de Commissie beperken en maakt de contracten zeker ondoorzichtiger. De Commissie zou in de tabel „Estimated breakdown of allowable costs” (geraamde splitsing van vergoedbare kosten) in alle contracten met EESV's de verdeling van de middelen onder de deelnemende EESV-leden moeten opnemen.

3.47. Uit de interne onderhandelingsrichtsnoeren van de Commissie blijkt dat zij niet aanvaardt dat binnen een en

hetzelfde contract sommige EESV-leden onder het aanvullende-kostenmodel⁽⁶⁾ werken, terwijl andere het volledige-kostenmodel toepassen⁽⁷⁾. Bijgevolg is het onmogelijk dat een universiteit (die het aanvullende-kostenmodel hanteert) en een particuliere onderneming (die verplicht is voor het volledige-kostenmodel te kiezen) lid zijn van dezelfde EESV. Als de werkelijke verdeling van de bijdrage onder de deelnemende leden in het contract met de EESV bekend is, lijkt deze regel overbodig.

Problemen met het indienen van correcte kostendeclaraties

3.48. Het systeem van contracten op basis van werkelijke kosten vereist het bijhouden van een analytische boekhouding om kostendeclaraties in te vullen en misbruik van communautaire middelen te voorkomen. In de gecontroleerde Joule- en Thermie-contracten was de staving van de gedeclareerde kosten vaak onvoldoende. De bevindingen vormen een bevestiging van eerdere verslagen van de Kamer over OTO-programma's die hetzelfde modelcontract gebruiken.

3.49. Acht van de negentien contractanten hadden de begrote in plaats van de werkelijke personeels- en overheadkosten gedeclareerd. Over het algemeen is het aanvaardbaar in de loop van het jaar de begrote kosten toe te passen, zolang deze worden gecorrigeerd zodra het begrotingsjaar is afgesloten en de werkelijke kosten zijn berekend. In de meeste onderzochte gevallen waren de contractanten echter niet van plan hun eerdere declaraties aan te passen en in twee gevallen was men niet in staat of niet bereid de overheadkosten op basis van de werkelijke kosten te berekenen.

3.50. De berekening en staving van de overheadkosten bij een contract op basis van volledige kosten bleek een fundamenteel probleem te zijn. Voor universiteiten, die geen kostenrekeningen hebben, wordt dit probleem opgelost door het feit dat hun contracten op basis van aanvullende kosten een vast percentage van 20 % van de directe kosten als overheadkosten hebben vastgesteld. Alle anderen moeten de werkelijke kosten berekenen. Het modelcontract geeft slechts weinig en vage aanwijzingen over de te hanteren methode en over welke kosten al dan niet als overheadkosten mogen worden opgevoerd. De gecontroleerde contractanten gebruikten percentages voor

⁽⁶⁾ Het aanvullende kostenmodel is een systeem voor kostenvergoeding, waarbij de Commissie 100 % terugbetaalt van de „aanvullende” kosten, die rechtstreeks uit het project voortvloeien en die niet uit de gebruikelijke universiteitsfondsen worden gedekt. Voorts betaalt de Commissie een bedrag dat gelijk is aan 20 % van de directe kosten ter dekking van de overheadkosten. Dit model geldt alleen voor universiteiten die geen kostprijadministratiesysteem hebben.

⁽⁷⁾ Het volledige-kostenmodel is het gebruikelijke kostenvergoedingensysteem, waarbij de Commissie 50 % van de „volledige” kosten van het project terugbetaalt, inclusief de werkelijke overheadkosten.

de overheadkosten die varieerden tussen 12 % en 210 % van de personeelsuitgaven. Sommige contractanten namen in hun overheadkosten posten op die op grond van de contractvoorwaarden duidelijk niet voor vergoeding in aanmerking komen, zoals marketingkosten, maar vele anderen bleken erg creatief bij het opnemen van kosten die in het modelcontract niet specifiek van vergoeding worden uitgesloten, maar die de kosten tot een buitensporig hoog niveau opdreven. Voorbeelden zijn manuren die niet aan het project besteed zijn en afschrijvingen van productievoorzieningen die ook voor OTO-projecten worden gebruikt.

3.51. Twee contractanten beschikten over geen enkel systeem voor het registreren van de aan de projecten bestede tijd. Vijf andere hadden systemen die wel aan de contractvoorwaarden voldeden, maar die niet geheel betrouwbaar waren. Eén contractant had aanzienlijke hoeveelheden manuren gedeclareerd die buiten de voor vergoeding in aanmerking komende contractperiode vielen, namelijk in de fase van de voorbereiding van het projectvoorstel.

3.52. Vier van de contractanten beschikten over ontoereikende boekhoudsystemen, waarbij de toerekening van de kostenelementen aan projecten ondoorzichtig was, en zes contractanten hadden kosten gedeclareerd die niet gestaafd konden worden of die geen direct verband met het project hielden.

3.53. In twee gevallen waren in de gedeclareerde reiskosten ook reizen naar de Verenigde Staten van Amerika opgenomen, waarvoor geen voorafgaande schriftelijke toestemming van de Commissie was verkregen.

3.54. Uit de controle van de Kamer bleken vergissingen en onnauwkeurigheden in de kostendeclaraties van tien van de negentien contractanten te bestaan ten bedrage van ongeveer 0,6 Mio ECU op een totaal van 4 Mio ECU.

3.55. Het grote aantal fouten, onnauwkeurigheden of te hoge kostendeclaraties, evenals de fundamentele problemen rond de interpretatie van de voor vergoeding in aanmerking komende overheadkosten in het modelcontract, leidt tot de conclusie dat er financiële controles moeten worden verricht, met inbegrip van controles ter plaatse, en dat het modelcontract moet worden verduidelijkt en vereenvoudigd. De Commissie zou ofwel voor alle contractanten een vast tarief voor de overheadkosten moeten invoeren of precies moeten definiëren welke berekeningsmethode voor deze kosten zij aanvaardbaar acht.

Risico van staking van projecten

3.56. Vooral in het onderdeel biomassa van Thermie bleek het aantal opgegeven projecten buitensporig hoog. Drie van de zes in 1995 geselecteerde projecten zijn

ingetrokken en werden van de projectlijsten geschrapt, terwijl een vierde project ernstige vertraging heeft opgelopen. Van de zes in 1996 gekozen projecten werd er één opgegeven, een tweede stilgelegd en liepen twee projecten grote vertraging op. De redenen voor de opgave en de vertragingen waren in de meeste gevallen het ontbreken van bouwvergunningen of problemen met de particuliere financiering van de installaties. Hoewel de hernieuwbare energiebron biomassa wordt aangeprezen als een milieuvriendelijke bron, hielden enkele problemen met bouwvergunningen verband met de uitstoot van schadelijke stoffen van de installaties.

3.57. Het onderdeel FV-elektriciteit van Thermie kende soortgelijke gevallen, al was het percentage hier kleiner. Vertragingen bleken te zijn veroorzaakt door problemen met de particuliere financiering, de weigering van een bouwvergunning om FV-panelen op een „beschermd” façade te laten plaatsnemen of vertragingen bij de bouw van de structuur waarop de FV-panelen moesten worden gemonteerd.

3.58. De verantwoordelijke dienst van de Commissie heeft gewoonlijk geen invloed op deze problemen, maar zij leiden duidelijk tot onnodige blokkering van middelen. Daarom is het noodzakelijk dat vertragingen beter in het oog worden gehouden en dat er sneller beslist wordt om „bevroren” projecten af te sluiten om de middelen weer vrij te kunnen maken voor andere projecten.

4. HET PROGRAMMA ALTENER

Juridisch en organisatorisch kader

4.1. In tegenstelling tot Joule-Thermie, dat als een OTO-programma deel uitmaakt van het vierde kaderprogramma, staat het programma Altener op zichzelf. Het is een uitvloeisel van de verschuiving, in de jaren tachtig, van een zuiver economisch gericht energiebeleid naar een beleid dat ruimte laat voor het milieu. Het programma heeft een begroting van 44 Mio ECU en is gericht op de bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap.

4.2. Het eerste Altener-programma (1993-1997) viel onder de beschikking van de Raad van 13 september 1993 (93/500/EEG) ⁽⁸⁾. Het vervolg hierop, Altener II (1998-1999), heeft een begroting van 22 Mio ECU voor twee jaar en wordt momenteel door de Raad goedgekeurd ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ PB L 235 van 18.9.1993, blz. 41.

⁽⁹⁾ Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 9/98, door de Raad vastgesteld op 19 januari 1998 met het oog op de aanneming van Beschikking 98/. . /EG van de Raad betreffende een meerjarenprogramma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap (Altener II) (PB C 62 van 26.2.1998, blz. 31).

4.3. Binnen DG XVII wordt Altener beheerd door een afzonderlijke dienst binnen eenheid C2, die deel uitmaakt van het Directoraat Industrie en markten: niet-fossiele energiebronnen.

Beschrijving van het programma en de doelstellingen

4.4. Het Altener-programma is opgezet om steun te bieden aan vier categorieën HEB-bevorderende acties:

- a) studies, marktstrategieën en technische evaluaties met het oog op de opstelling van technische normen of specificaties,
- b) maatregelen ter ondersteuning van initiatieven van de lidstaten gericht op de uitbreiding of het opzetten van infrastructuur, met inbegrip van opleidings- en voorlichtingsactiviteiten, evenals een reeks sectorale acties (modelprojecten),
- c) maatregelen ter ondersteuning van de oprichting van een informatienetwerk ter bevordering van verbeterde coördinatie van de activiteiten op nationaal, communautair en internationaal niveau en van de beoordeling van het effect van de afzonderlijke acties,
- d) studies, evaluaties en andere maatregelen ter beoordeling van de technische uitvoerbaarheid en de economische en ecologische voordelen van de industriële exploitatie van biomassa voor energiedoeleinden.

4.5. De communautaire bijdragen aan de acties bedragen over het algemeen 100 % voor onderzoek, 60 % voor informatieverbreiding en 30 % tot 50 % van de projectkosten voor modelprojecten. De gemiddelde bijdrage voor een modelproject bedraagt circa 95 000 ECU.

4.6. De controle concentreerde zich op categorie b) van de ondersteunende maatregelen, de proefacties. In de definitie van deze categorie in de beschikking van de Raad worden opleidings- en voorlichtingsacties en sectorale acties genoemd. Laatstgenoemde acties zijn in vier thema's onderverdeeld: instrumentarium, planning, informatie/opleiding en financiële vraagstukken. Uit een analyse van de lijst projectnamen bleek dat het vaak ging om de ontwikkeling van implementatieplannen voor HEB's, of om strategische of uitvoerbaarheidsonderzoeken voor de toepassing van bepaalde HEB's op specifieke terreinen, in bepaalde regio's of bedrijfstakken. Veel van deze projecten hadden ook kunnen vallen onder het Joule-bestanddeel van Joule-Thermie op het gebied van „integratie van hernieuwbare energiebronnen”, of als een actie van het type B in het Thermie-bestanddeel. Grote doorzichtigheid en efficiëntie zouden kunnen worden bereikt door een bepaalde soort actie in een programma te selecteren en de steun daarop te concentreren.

4.7. De verdeling van de financiële middelen van Altener over de lidstaten geeft aan dat er geen correlatie bestaat

tussen de omvang van de bijdrage afkomstig van Joule-Thermie en die van Altener: sommige lidstaten zijn nauwelijks bij enig OTO- of demonstratieproject van Joule-Thermie betrokken maar ontvangen aanzienlijke steun voor de bevordering van HEB's onder Altener.

Programmabeheer en controle

Selectie van de projecten

4.8. De procedures voor de selectie van modelprojecten, die 66 % van alle bijdragen uitmaken, zijn bij Altener geheel anders dan bij Joule en Thermie. Er worden geen oproepen tot het indienen van voorstellen in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt, maar de Altener-voorstellen moeten door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het Altener-beheerscomité naar voren worden gebracht. Vaststelling van de categorieën of soorten voorstellen die ieder jaar kunnen worden ingediend, geschiedt in de jaarlijkse richtsnoeren die de Commissie in samenwerking met het comité opstelt. In de richtsnoeren wordt de wijze waarop de lidstaten voorstellen verzamelen noch het al dan niet houden van een voorselectie voorgeschreven. Informatie over de wijze waarop de lidstaten dit hebben aangepakt hadden de diensten van de Commissie niet.

4.9. Ieder voorstel wordt vervolgens beoordeeld door twee ambtenaren van de Commissie, die beknopte consensusverslagen voorbereiden. Aan de hand van deze verslagen stelt het programmabeheer een prioriteiten- en een reservelijst vast, waarin het het Altener-comité projecten voorstelt die voor financiering in aanmerking komen.

4.10. De selectieprocedure mist transparantie en kan niet waarborgen dat potentiële projecten uit verschillende lidstaten eerlijke en gelijke kansen hebben wat betreft de toegang tot een communautaire financiering. Het is van wezenlijk belang openbare oproepen tot het indienen van voorstellen in te voeren, de voorselectieprocedures in alle lidstaten te harmoniseren en de Commissie nauwgezet toezicht te laten houden.

Formele beslissingsprocedure

4.11. De artikelen 5 en 7 van de beschikking van de Raad bepalen dat het Altener-comité een uitspraak doet over de voorgestelde projectlijst en de Commissie besluit over de bijdrage van de Gemeenschap. Maar wanneer het Altener-comité eenmaal zijn standpunt kenbaar heeft gemaakt, besluit de directeur-generaal van DG XVII over de financiering van de geselecteerde projecten zonder enig financieringsbesluit van de Commissie. Per 31 december 1996 is 26,1 Mio ECU voor modelprojecten vastgelegd zonder toereikende rechtsgrond.

4.12. De Kamer heeft in de paragrafen 13 — 53 van haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1992⁽¹⁰⁾ en in de paragrafen 13 — 57 en volgende van haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1993⁽¹¹⁾ de aandacht op deze onregelmatigheid gevestigd, en heeft daarbij benadrukt dat het Hof van Justitie in paragraaf 17 van zijn arrest in de zaak 16/88, Commissie vs Raad, duidelijk onderscheid maakt tussen de beslissingsbevoegdheid van een instelling en de bevoegdheden van een toestemming verlenende ambtenaar.

Projectbeheer

4.13. De 273 proefacties (situatie per 19 november 1997) worden beheerd door drie wetenschappelijke ambtenaren, met inbegrip van de programmabeheerder. Informatie over de vorderingen en resultaten van de projecten wordt uit de tussentijdse en eindverslagen gehaald. Tijdens het programma zijn geen contractanten bezocht.

4.14. Er zijn aanzienlijke tekortkomingen in de organisatie van de projectdossiers en het projectinformatiesysteem aan het licht gekomen. Het feit dat de technische, financiële en informatieafdelingen ieder gebruik maken van verschillende identificatiecodes voor ieder project maakt het bijzonder moeilijk om een overzicht van de achtergrond en de huidige situatie van een project te krijgen. De meeste modelprojecten worden door consortia met verscheidene partners uitgevoerd, maar het informatiesysteem van Altener registreert enkel de coördinator van ieder project. Bijgevolg heeft de Commissie geen overzicht over alle subsidies die een contractant zijn toegekend.

4.15. Hoewel de proefacties zeer veel op Joule-projecten bleken te lijken, verschilt het standaardcontract. De communautaire bijdrage wordt in drie stadia betaald: een voorschot, een betaling na aanvaarding van het tussentijdse verslag en de eindafrekening na aanvaarding van het eindverslag waarbij een uitgavenstaat moet zijn gevoegd. In het kostenvergoedingencontract is noch een definitie van de subsidiabele kosten noch van de aanvaardbare kostentoe rekeningsmethodes opgenomen. De kostenstaten gaan niet vergezeld van ondersteunende documentatie en de Commissie heeft geen enkele declaratie van de contractanten gecontroleerd.

4.16. Het zou voor Altener beter zijn het modelcontract van Joule-Thermie te hanteren, inclusief *bijlage 2*, waarin de subsidiabele kosten worden toegelicht. Omdat het bij de contracten om betrekkelijk geringe bedragen gaat, zou de Commissie ook een vereenvoudiging van de procedure in overweging kunnen nemen door een uniform tarief voor de overheadkosten in te voeren.

5. INFORMATIEVERSPREIDING

5.1. De Commissie heeft zich bijzonder ingespannen om informatie over de programma's Joule-Thermie en Alte-

ner te verspreiden. Potentiële begunstigen kunnen informatie uit een groot aantal verschillende bronnen betrekken: focal points (vooral voor het MKB), Euro-infocentra, innovatiecentra, nationale contactpunten voor Joule, OPET's (organisaties voor de promotie van energietechnologie), contactpunten voor het Europese energienetwerk (Altener) en Cordis (Internet). Met uitzondering van Cordis waren de meeste van deze informatiebronnen echter niet bekend bij, noch geraadpleegd door de contractanten die door de Kamer zijn gecontroleerd.

5.2. De meesten van de gecontroleerde contractanten waren goed van het programma op de hoogte, maar zij hadden gebruik gemaakt van rechtstreekse contacten bij de Commissie of beschikten over speciale afdelingen die informatie uit diverse bronnen verzamelen. Het grote aantal verschillende informatiepunten die naast elkaar bestaan, draagt dus niet noemenswaardig bij tot een efficiënt en doeltreffend informatiebeleid⁽¹²⁾. Dat veel van deze verschillende „informatiepunten” zich binnen dezelfde energieagentschappen van de semi-overheid bevinden, maakt de situatie zelfs nog verwarrender. Ieder programma heeft zijn eigen informatienetwerk in de lidstaten, zonder dat er sprake is van een geharmoniseerd en gecoördineerd informatiebeleid.

6. COÖRDINATIE VAN JOULE-THERMIE EN ALTENER MET ANDERE STEUNMAATREGELEN VAN DE EUROPESE UNIE EN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN HERNIEUWBARE ENERGIEBRONNEN

6.1. Verwijzingen in de beschikking van de Raad en het werkprogramma voor Joule-Thermie naar andere programma's als Altener of AIR⁽¹³⁾ gaven al aan dat soortgelijke doelstellingen en studiegebieden in verscheidene programma's voorkomen. Van de gecontroleerde projecten bleek één Joule-project een verlenging van een voorgaand project van Brite-Euram⁽¹⁴⁾ te zijn, en een ander was het vervolg van een voorgaand AIR-project. Voorts komt het thema biomassa binnen Joule zowel voor bij HEB's als bij fossiele brandstoffen. De intersectorale overlegprocedure van de Commissie zou weliswaar het risico moeten wegnemen dat dezelfde activiteit door twee verschillende programma's wordt gefinancierd, maar de vage afbakening van de programma's kan nog altijd een

⁽¹²⁾ Soortgelijke opmerkingen bevinden zich in het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1996, paragraaf 10.14.

⁽¹³⁾ Beschikking 94/805/EG van de Raad van 23 november 1994 tot vaststelling van een specifiek programma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie op het gebied van de landbouw en de visserij (met inbegrip van de agro-industrie, de levensmiddelen-technologie, de bosbouw, de aquacultuur en de plattelandsontwikkeling) (1994-1998) (PB L 334 van 22.12.1994, blz. 73).

⁽¹⁴⁾ Beschikking 94/571/EG van de Raad van 27 juli 1994 houdende aanneming van een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, inclusief demonstratie, op het gebied van industrie- en materiaaltechnologie (1994-1998) (PB L 222 van 26.8.1994, blz. 19).

⁽¹⁰⁾ PB C 309 van 16.11.1993.

⁽¹¹⁾ PB C 327 van 24.11.1994.

risico-element vormen. Bovendien leidt dit tot verwarring onder potentiële contractanten en tot hogere eisen op het gebied van beheermiddelen.

6.2. Hoewel de Structuurfondsen (voornamelijk het EFRO en het EOGFL) ⁽¹⁵⁾ via hun regionale steun aan de energie-infrastructuur een aanzienlijke bijdrage leveren aan HEB-installaties (b.v. elektriciteitscentrales die werken op biomassa en de verbranding van afvalstoffen in de regio's van de doelstellingen 1 en 5b)), was de Commissie niet in staat een naar EU-regio uitgesplitst overzicht te geven van de HEB-projecten die zijn ondersteund. Totaalcijfers ⁽¹⁶⁾ waren alleen beschikbaar voor vijf regio's in Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland, die steun krijgen uit een specifiek energieprogramma. [Voor de periode (1992-1997) bedroeg de steun aan HEB's uit hoofde van specifieke energieprogramma's in de Structuurfondsen 341,17 Mio ECU op een totaalbedrag van 3 000 Mio ECU voor de energie (11,4 %). In de voorgaande programmeringsperiode (1989 tot 1993) droeg het communautaire initiatief Valoren ⁽¹⁷⁾ 293,75 Mio ECU bij tot de versterking van de eigen energiebronnen, op een totaalbedrag van 2 331 Mio ECU dat op energiegebied is verstrekt (12,6 %).]

6.3. Aangezien een hele categorie maatregelen binnen het programma Altener is bestemd voor het opzetten van een informatienetwerk ter bevordering van de coördinatie van nationale, communautaire en internationale activiteiten, is het onaanvaardbaar dat er na afloop van Altener I geen overzicht bestaat van alle HEB-projecten die via de diverse programma's van de Commissie, met inbegrip van de Structuurfondsen, worden gesteund.

6.4. Al worden de DG's die voor de Structuurfondsen verantwoordelijk zijn, door DG XVII geraadpleegd alvorens er een besluit over steunverlening aan Thermieprojecten wordt genomen, betekent het ontbreken van uitvoerige projectinformatie bij deze DG's dat niet volledig kan worden gegarandeerd dat een Thermie-demonstratieproject niet een tweede maal financieringsmiddelen uit de Structuurfondsen ontvangt ⁽¹⁸⁾. Derhalve is een gegevensbank van alle HEB-projecten die door de Structuurfondsen worden gesteund onontbeerlijk.

6.5. In haar voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende een meerjarenprogramma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap (1998-

⁽¹⁵⁾ Het Europees fonds voor de regionale ontwikkeling en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw.

⁽¹⁶⁾ Bron: antwoord op schriftelijke vraag E-1996/97 van het Europees Parlement.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EEG) nr. 3301/86 van de Raad van 27 oktober 1986 tot instelling van een communautair programma voor de ontwikkeling van bepaalde minderontwikkelde regio's van de Gemeenschap door de exploitatie van het eigen energiepotentieel (Valoren-programma) (PB L 305 van 31.10.1986, blz. 6).

⁽¹⁸⁾ Zie ook de opmerkingen van de Rekenkamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragraaf 10.12.

2002) ⁽¹⁹⁾ stelt de Commissie voor, het vervolprogramma van Altener (Altener II) in een energie-kaderprogramma op te nemen, dat de huidige energieprogramma's, zoals Synergy, SAVE en Altener II moet omvatten. Zij beoogt ook de coördinatie te verbeteren tussen alle overige programma's of beleidsvormen die met energie verband houden, zoals Joule-Thermie, andere OTO-programma's, de internationale samenwerking (Phare, Tacis, Meda) en de Structuurfondsen. Dit initiatief van de Commissie geeft aan dat men meer coördinatie en harmonisatie voor ogen heeft. Een grondiger herstructurering van de programma's, waarbij de verantwoordelijkheden en grenzen duidelijker worden afgebakend en overlappingen worden vermeden, zou de behoefte aan coördinatie kunnen verminderen en de efficiëntie en doeltreffendheid van de programma's verhogen.

6.6. De coördinatie van de programma's met de eigen steunmaatregelen van de lidstaten wordt verondersteld te zijn gewaarborgd door de vertegenwoordiging van de lidstaten in de beheerscomités en door het werk van het ad-hoccomité voor de coördinatie van de OTO-programma's op het gebied van niet-nucleaire energie, dat verslag uitbrengt aan het Comité voor wetenschappelijk en technisch onderzoek (Crest). De coördinerende taak wordt binnen het programma Altener gesteund door omvangrijke studies zoals het Europese onderzoek naar hernieuwbare energie (The European Renewable Energy Study (Teres)), dat een overzicht geeft van de status van HEB's en van de beleidsvormen die van invloed zijn op de ontwikkeling van HEB's in 30 Europese landen.

6.7. Hoewel de lidstaten aanzienlijk verschillen van de Commissie wat betreft de mate, methodes of prioriteiten van de steun aan HEB's, mogen zij de maatregelen van de Commissie niet beïnvloeden. Wanneer de doelstellingen van een lidstaat echter tegengesteld zijn aan die van de Commissie, moet hiermee wel rekening worden gehouden. In het geval van Thermie-steun aan FV-installaties die op het net worden aangesloten, hangt het welslagen in grote mate af van de politieke bereidheid binnen de lidstaten, deze installaties tot het elektriciteitsnet toe te laten en gunstige afnameprijzen te bieden. In een van de bezochte lidstaten was de nationale politiek tegen op het net aangesloten FV-installaties. Onder dergelijke omstandigheden lijkt het voor Thermie misplaatst FV-installaties te steunen, aangezien de kans te gering is dat het demonstratiemodel op grote schaal zal worden ingevoerd.

6.8. Een groot verschil tussen de steunmaatregelen van de Commissie en die van de lidstaten is dat Thermie subsidies blijft verstrekken voor demonstratieprojecten, en dat de nationale steun steeds meer de vorm aanneemt van fiscale stimulansen, zachte leningen en gegarandeerde afnameprijzen voor elektriciteit. Al zijn deze stimulansen vaak niet beperkt tot innoverende installaties, bieden zij wel de gunstige voorwaarden die tot innovatie aanzetten. Gezien het succes van specifieke programma's zoals de

⁽¹⁹⁾ COM(97) 550 def. van 18.11.1997, blz. 16.

gegarandeerde afnameprijs voor windenergie in een aantal lidstaten, zou de mogelijkheid van een harmonisatie van succesvolle stimuleringsmaatregelen in de hele Europese Unie in overweging kunnen worden genomen. Het voorstel van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement⁽²⁰⁾ over de harmonisatiebehoefte — Richtlijn 92/92/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, waarin ook stimuleringsmaatregelen ten behoeve van HEB's ter sprake komen, is een eerste stap in deze richting.

7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1. Er kon geen algemene conclusie worden getrokken over het al dan niet welslagen van Altener en het HEB-onderdeel van Joule-Thermie, omdat de algemene doelstellingen te vaag waren om als referentie te kunnen dienen waartegen de resultaten van het programma kunnen worden afgezet. Het ontbreken van duidelijke en gekwantificeerde doelstellingen verhoogt het risico dat een programma wordt verlengd ongeacht de werkelijke economische waarde of potentieel dat het heeft (zie paragraaf 3.9).

7.2. De samenvoeging van Joule en Thermie, die gericht was op de integratie van onderzoek en ontwikkeling en de demonstratiefases tot een samenhangende strategie voor het hele innovatieproces, dat zich uitstrekt vanaf het moment van wetenschappelijke doorbraak tot aan de verbreiding hiervan, is niet geheel geslaagd. De kloof tussen OTO en demonstratie bestaat nog altijd, vooral omdat Thermie veeleer steun biedt bij de bouw van grote productie-eenheden dan van echte innoverende installaties. Het ontbreken van geharmoniseerde procedures voor projectkeuze, -beheer en -administratie op beide terreinen accentueert nog eens het probleem (zie de paragrafen 3.2, 3.16, 3.24, 3.29, 3.35 en 3.36).

7.3. Vele Thermie-demonstratieprojecten bleken een belangrijk innoverend aspect te missen; zij hadden slechts in beperkte mate een Europese dimensie en de financieringsstructuur bood geen waarborgen voor de evenredige deelname van alle contractanten. Als gevolg daarvan hadden zij beter in het promotieprogramma van energietechnologie gepast (Thermie II), dat door de Commissie in 1994 is voorgesteld, maar dat niet door de Raad is aangenomen (zie de paragrafen 3.22, 3.23 en 3.24).

7.4. Een juist wetenschappelijk en financieel beheer, toezicht en controle van alle projecten onder Joule, Thermie en Altener is niet gegarandeerd. Door het grote beroep dat DG XVII op externe assistentie heeft gedaan was het toezicht daar beter dan bij Joule. De invoering van externe cluster managers in 1997 om op Joule-projecten toe te zien, kan de situatie verbeteren. Beide DG's moeten echter proberen de rol van externe assistenten te harmo-

niseren. Het blijft van cruciaal belang dat de Commissie zorgt voor een adequaat toezicht op de deskundigen (zie de paragrafen 3.26-3.35 en 4.14-4.17).

7.5. De jaarlijkse en vijfjaarlijkse externe evaluaties⁽²¹⁾ van het programma Joule-Thermie bevestigen veel bevindingen van de Kamer; tijdens de tenuitvoerlegging van het vijfde kaderprogramma zou de Commissie hiermee terdege rekening moeten houden. De technische en wetenschappelijke beoordeling in de verslagen moet echter verbeterd worden (zie de paragrafen 3.38-3.41).

7.6. De Commissie moet belangenconflicten bij de projectselectie, het beheer en het toezicht vermijden (zie de paragrafen 3.17, 3.18, 3.30 en 3.31).

7.7. Het grote aantal problemen met kostendeclaraties geeft aan dat de Commissie het aantal door haar eigen diensten en door externe accountants bij de contractanten uitgevoerde controles moet verhogen. De Commissie zou ook in overweging moeten nemen een beleid in te voeren, waarbij de contractanten een certificaat van een extern accountantsbureau moeten overleggen als bewijs voor de juistheid van de kostendeclaraties boven een bepaald bedrag. De accountantskosten zouden dan als subsidiebele projectuitgaven kunnen worden aanvaard (zie de paragrafen 3.48-3.55).

7.8. Vooral voor kleinere contracten, zoals onder Altener, zou de Commissie voor een andere financieringsprocedure kunnen kiezen, bijvoorbeeld voor een vereenvoudigd contract met uniforme tarieven voor overheadkosten⁽²²⁾ (zie de paragrafen 3.55 en 4.17).

7.9. De coördinatie tussen alle diensten van de Commissie die bij de financiering van OTO- en demonstratieprojecten op het gebied van HEB's zijn betrokken, is ontoereikend en moet worden verbeterd. De programma's moeten beter worden afgebakend om overlappings te voorkomen, het werk van de EU op dit terrein beter te concentreren en te stroomlijnen en verwarring onder potentiële deelnemers te vermijden. Dit geldt in het bijzonder voor de Structuurfondsen en het informatiever spreidingsbeleid (zie de paragrafen 5.1, 5.2 en 6.1-6.8).

⁽²¹⁾ Bron: External monitoring report for the specific programme non-nuclear energy (Joule-Thermie) covering the period January-December 1995, December 1995; External monitoring report for the specific programme non-nuclear energy (Joule-Thermie) covering the period January-December 1996, July 1997; Five year assessment of the non-nuclear energy programmes, report by the assessment panel, December 1996.

⁽²²⁾ Zie ook de opmerkingen van de Rekenkamer in haar: jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragraaf 10.53; jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, paragraaf 9.8; jaarverslag over het begrotingsjaar 1993, paragraaf 11.17; jaarverslag over het begrotingsjaar 1990, paragraaf 11.6.

⁽²⁰⁾ COM(1998) 167 def. van 16.3.1998.

Dit verslag is door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 23 september 1998.

Voor de Rekenkamer

Bernhard FRIEDMANN

President

—

Tabel 1

Begrotingsuitvoering volledig programma Joule-Thermie 1994-1998

Jaar	Begroting ⁽¹⁾		Uitvoering ⁽¹⁾			
	Vastleggingen ECU	Betalingen ECU	Vastleggingen		Betalingen	
			ECU	%	ECU	%
1995	320 098 000	62 870 000	319 781 647	99,90	32 032 258	50,95
1996	171 000 000	130 000 000	170 888 266	99,93	105 923 000	81,48
1997	288 000 000	192 080 000	287 523 000	99,83	162 909 000	84,81
1998	260 330 000	148 771 000				
Totaal	1 039 428 000	533 721 000	778 192 913		300 864 258	

⁽¹⁾ De bijdrage van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte maakt geen deel uit van de begroting en de uitvoering ervan.

Bron: Commissie (niet gecontroleerd).

Tabel 2

Uitsplitsing van Joule-Thermie naar de belangrijkste terreinen waarop steun is verleend

Terrein	Indicatieve begroting Joule ⁽¹⁾	Indicatieve begroting Thermie ⁽¹⁾	Indicatieve begroting, totaal ⁽¹⁾	Indicatief %	Indicatieve verhoogde begroting Joule-Thermie ⁽³⁾	Betalings- verplichtin- gen ⁽⁴⁾ Joule tot 31.12.1997	Betalings- verplichtin- gen ⁽⁴⁾ Thermie tot 31.12.1997	Betalings- verplichtin- gen ⁽⁴⁾ to- taal tot 31.12.1997	Aandeel per terrein
	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU		Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU
Rationeel energiegebruik	96	115,5	211,5	21	219,3	104,9	109,7	214,7	27,58
Duurzame energiebronnen	225	130,6	355,6	35	368,7	153,3	122,6	275,9	35,46
Fossiele brandstoffen	40	177,6	217,6	22	225,6	46,8	133,7	180,4	23,19
OTO energiestrategie	26	34	60	⁽²⁾	62,2	14,5	15,7	30,2	3,88
Personeelsuitgaven ⁽⁵⁾	27,6	⁽⁷⁾	27,6	⁽²⁾	28,6	14,5		14,5	1,86
Huishoudelijke uitgaven	20,8	⁽⁷⁾	20,8	⁽²⁾	21,6	3,4	12,1	15,6	2,00
Informatieverspreiding	4	20	24,0	⁽²⁾	24,9		20,9	20,9	2,68
MKB-steun ⁽⁶⁾	22	28	50	⁽²⁾	51,8	1,9	8,1	9,9	1,28
Specifiek OTO-pro- gramma	35	⁽⁷⁾	35	⁽²⁾	36,3	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	
Overig ⁽⁶⁾						2,2	14,0	16,1	2,07
Totaal	496,4	505,6	1 002	100	1 039	341,4	436,8	778,2	100,00

⁽¹⁾ Op basis van de beschikking van de Raad van 23 november 1994 (94/806/EG) en informatie van de Commissie.

⁽²⁾ Bijlage II van de beschikking van de Raad van 23 november 1994 (94/806/EG) stelt een indicatieve limiet van 2,85 % voor personeelsuitgaven, 2,15 % voor huishoudelijke uitgaven, 6 % voor strategische punten, 5 % voor het MKB, 24 Mio ECU voor de verspreiding van de resultaten en 35 Mio ECU voor het specifieke OTO-programma, uit te voeren d.m.v. eigen werkzaamheden (GCO) en d.m.v. activiteiten in het kader van een concurrerende benadering en ter wetenschappelijke en technische ondersteuning van het communautaire beleid (1995-1998).

⁽³⁾ Verhoogde begroting na de uitbreiding van de Europese Unie en het supplement van het Europees Parlement (geraamde distributie).

⁽⁴⁾ In de begroting en de tenuitvoerlegging ervan is niet de bijdrage van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte begrepen.

⁽⁵⁾ Personeelsuitgaven voor Joule en Thermie betreffen uitsluitend de vaste ambtenaren, aangezien de uitgaven voor de overige medewerkers onder huishoudelijke uitgaven zijn opgenomen.

⁽⁶⁾ Deze posten zijn in Sincom in de eerste 4 categorieën opgenomen, waardoor het erg moeilijk is een helder en betrouwbaar overzicht te krijgen. „Overig” is een mengeling van huishoudelijke uitgaven, evaluaties, publicaties, promotieactiviteiten enzovoort.

⁽⁷⁾ Het Thermie-aandeel van het programma is begrepen in de cijfers voor Joule.

Bron: Sincom en Commissie (niet gecontroleerd).

Tabel 3

Uitsplitsing van Joule-steun naar de verschillende soorten duurzame energiebronnen

Terrein	Betalingsverplichtingen tot 31.3.1997 Mio ECU	Resulterende verdeling in % ⁽²⁾	Uitbetaald op ondertekende contracten per 31.3. tot 31.12.1997; Mio ECU ⁽¹⁾	Aantal gesteunde projecten 31.3.1997	Gemiddelde bijdrage per project Mio ECU
Integratie duurzame energie	5,41	5	3,56	10	0,54
Fotovoltaïsche elektriciteit	26,66	26	14,70	23	1,16
Duurzame energie in gebouwen	14,04	14	7,16	21	0,67
Windenergie	22,78	23	14,29	40	0,57
Biomassa	22,07	22	12,82	21	1,05
Geothermische energie	2,62	3	1,96	1	2,62
Zonne-energie/energie-opslag	7,10	7	4,59	9	0,79
Totaal	100,68	100	59,07	125	0,81

⁽¹⁾ DG XII van de Commissie was niet in staat cijfers per 31.12.1997 te verstrekken.

⁽²⁾ De waarden per HEB-categorie zijn alleen voor informatiedoeleinden; zij refereren niet naar de in de beschikking van de Raad aangegeven grenzen.

Bron: Commissie (niet gecontroleerd).

Tabel 4

Uitsplitsing van Thermie-steun op het gebied van duurzame energiebronnen naar de verschillende categorieën

Terrein	Betalingsverplichtingen ⁽¹⁾ tot 31.12.1997 Mio ECU	Resulterende verdeling in % ⁽²⁾	Uitbetaald tot 31.12.1997 Mio ECU	Aantal gesteunde projecten	Gemiddelde bijdrage per project Mio ECU
Fotovoltaïsche energie	23,9	20	6,5	52	0,46
Duurzame energie in gebouwen	6,4	5	0,6	9	0,71
Windenergie	27,1	22	8,1	38	0,71
Energie uit biomassa en afval	34,2	28	6,6	22	1,56
Kleinschalige waterkrachtcentrales	10,6	9	3,2	34	0,31
Geothermische energie	16,8	14	5,4	24	0,70
Zonne-energie	3,5	3	1,4	3	1,18
Totaal	122,6	100	31,8	182	0,67

⁽¹⁾ De bijdrage van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte maakt geen deel uit van de betalingsverplichtingen.

⁽²⁾ De waarden per HEB-categorie zijn alleen voor informatiedoeleinden; zij refereren niet naar de in de beschikking van de Raad aangegeven grenzen.

Bron: Commissie (niet gecontroleerd).

BIJLAGE 1

POSITIE VAN HERNIEUWBARE ENERGIEBRONNEN IN HET COMMUNAUTAIRE BELEID

Hernieuwbare energiebronnen (HEB's) is de term die wordt gehanteerd voor natuurlijk voorkomende, onuitputtelijke vormen van energie: zonne- en windenergie, energie van de oceanen en de aarde, en energie uit planten en van vallend water. Ook energie uit afval wordt als hernieuwbaar of duurzaam beschouwd. Het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het bruto binnenlands verbruik vertoont een aanzienlijke variatie binnen de Gemeenschap. Het totale aandeel in 1994 werd echter berekend op 5,4 %. In de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen was het aandeel van waterkracht 91,1 %, biomassa 6,8 % en wind 1,1 %. Met een gezamenlijk aandeel van 1 % waren de overige bronnen van geringe betekenis ⁽¹⁾.

De bevordering van het gebruik van HEB's is al lange tijd een van de hoofddoelstellingen in het energiebeleid van de Gemeenschap. De resolutie van de Raad van 16 september 1986 ⁽²⁾ noemt de bevordering van HEB's een van de centrale doelstellingen voor de bestudering van de convergentie en de samenhang van het energiebeleid van de lidstaten. Dit werd bevestigd in de aanbeveling van de Raad van 9 juni 1988 ⁽³⁾ en de beschikking van de Raad van 13 september 1993 ⁽⁴⁾. De Europese Commissie heeft in haar witboek voor een communautaire strategie en een actieplan, „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen” ⁽⁵⁾, een ambitieus gekwantificeerd doel voor HEB's gesteld: het streven is dat, tegen het jaar 2010, 12 % van het bruto binnenlands energieverbruik van de Europese Unie wordt geleverd door HEB's.

Het belang van HEB's in het energiebeleid van de Commissie komt ook tot uiting op onderzoeksgebied. In de beschikking van de Raad van 23 november 1994 ⁽⁶⁾ houdende aanneming van een specifiek programma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, inclusief demonstratie, op het gebied van niet-nucleaire energie binnen het vierde kaderprogramma op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (Joule-Thermie 1994-1998), is 45 % van de middelen (435 Mio ECU) toegewezen voor hernieuwbare energiebronnen. De overige onderzoeksterreinen van Joule-Thermie betreffen het rationele gebruik van energie en fossiele brandstoffen.

Terwijl het hoofddoel van het energiebeleid van de Commissie een vermindering van de afhankelijkheid van de energie-invoer door de beperking van het gebruik van fossiele brandstoffen was, heeft de Overeenkomst van Rio de Janeiro van 1992 over de vermindering van de CO₂-uitstoot geleid tot een grotere nadruk op milieubescherming. In 1996 noemt de Commissie in het groenboek „Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen” als aanvullende doelen het scheppen van werkgelegenheid, regionale ontwikkeling en stimulering van de uitvoer ⁽⁷⁾.

Binnen de Europese Gemeenschap valt het onderwerp hernieuwbare energie zowel onder Energiebeleid (DG XVII) als onder Onderzoek (DG XII). De programma's omvatten onderzoek, ontwikkeling, demonstratie en ondersteunende acties. Andere diensten van de Commissie die al dan niet rechtstreeks met hernieuwbare energie te maken hebben zijn de Structuurfondsen, internationale samenwerking, milieu, landbouw en de acties van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie — Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen, Groenboek voor een communautaire strategie, COM(96) 576 def. van 20.11.1996, blz. 12 en 49.

⁽²⁾ PB C 241 van 25.9.1986, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 160 van 28.6.1988, blz. 46.

⁽⁴⁾ PB L 235 van 18.9.1993, blz. 41.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie — Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen, Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan, COM(97) 599 def. van 26.11.1997.

⁽⁶⁾ PB L 334 van 22.12.1994, blz. 87 — 108.

⁽⁷⁾ COM(96) 576 def. van 20.11.1996, blz. 3-4.

BIJLAGE 2

SELECTIEPROCEDURES IN HET ONDERDEEL JOULE VAN HET PROGRAMMA
JOULE-THERMIE

Het selectieproces in Joule is een grotendeels gecentraliseerde actie waarbij omvangrijke (personele en financiële) middelen van de Commissie en 90 (1997) tot 170 (1995) externe deskundigen per oproep tot het indienen van voorstellen betrokken zijn. Na formele controles door de Commissie om te zien of een voorstel in aanmerking komt wordt ieder formeel aanvaardbaar voorstel aan ten minste drie deskundigen voor een technische en financiële beoordeling voorgelegd, waarbij de inschrijver anoniem blijft. Na de individuele beoordelingen vormen de deskundigen per onderzoeksgebied een door de Commissie voorgezeten panel, dat een „preconsensus”-verslag opstelt. Voorstellen die worden geacht voldoende technologische waarde te hebben, worden naar een uitgebreid panel van deskundigen, wederom onder voorzitterschap van de Commissie, gezonden voor een strategische beoordeling van de economische, sociale en milieuvoordelen. De voorzitter van ieder uitgebreid panel stelt een consensusverslag op met de uiteindelijke classificatie ⁽¹⁾. De resultaten worden over alle programmaterreinen geharmoniseerd en de coördinatiemogelijkheden worden bestudeerd door een coördinatiegroep die is samengesteld door de directeur en eenheidshoofden van het desbetreffende programma.

De Commissie verifieert vervolgens de financiële draagkracht van de partners en voert een „interprogramma”-overleg om met name na te gaan of er overlappingsen bestaan met bestaande projecten in andere programma's. De eindresultaten worden in een volledig overzicht van alle evaluaties en een lijst van voordrachten van de Commissie samengevat. Het Joule-comité, bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten, bespreekt deze documenten en neemt een standpunt in, waarna de Commissie het besluit neemt.

⁽¹⁾ De toegepaste categorieën zijn A1, A, B of C; A1 is de hoogste klasse en C betekent een afwijzing.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

Joule

a) Allereerst zij erop gewezen dat de onderdelen Joule en Thermie van het specifieke programma op het gebied van niet-nucleaire energie binnen het vierde kaderprogramma een heel verschillende ontstaansgeschiedenis hebben en daarmee verschillende vormen van projectbeheer. Daarnaast zij erop gewezen dat er bij beschikking van de Raad van 23 november 1994 twee programmacomités in het leven zijn geroepen, die beide afzonderlijk als kostenpost op de begroting worden vermeld (punt 2.1).

b) Wat de coördinatie met de andere beleidsterreinen betreft, zij herinnert aan de belangrijke rol van het overleg tussen de diensten van de Commissie, alsmede van de nieuwe maatregelen op het gebied van toezicht en verspreiding van informatie, zoals uiteengezet in het witboek inzake duurzame energiebronnen. Deze coördinatie zal in de toekomst nog worden versterkt uit hoofde van het vijfde kaderprogramma (punt 2.12).

c) De Commissie dient nauw toezicht te houden op de kosten van alle programma's. Zij voert daartoe uitgebreide controles uit, zodat het programmabeheer binnen de door de Raad vastgestelde percentages voor huishoudelijke uitgaven blijft. Het vereenvoudigd weergeven van de beheerskosten in de vorm van één bedrag per project, zoals door de Rekenkamer wordt gedaan, strookt niet met de wensen van de wetgever. De Commissie is in geen enkel opzicht verplicht om per project een aparte boekhouding bij te houden. Een dergelijke methode zegt bovendien niets over de kwaliteit van het programmabeheer (punt 2.6).

De Commissie schenkt verder extra aandacht aan controleactiviteiten. Zoals beloofd, heeft zij het aantal controles, ook terwijl het project nog loopt, fors uitgebreid.

d) Het wetenschappelijke toezicht op de uitvoering van de contracten is in handen van deskundigen terzake. Vanaf het moment dat zij worden aangeworven middels op grote schaal aangekondigde algemene vergelijkende onderzoeken, zijn de ambtenaren in dienst van de Commissie gehouden alle statutaire bepalingen op het gebied van terughoudendheid en vertrouwelijkheid in acht te nemen. De Commissie waakt ervoor dat belangenconflicten worden vermeden en neemt daartoe van tevoren alle benodigde maatregelen (punt 2.5).

Overeenkomstig het beleid waarmee de goede werking van de horizontale diensten van het directoraat-generaal (DG) wordt beoogd, wordt bij DG XII een

aantal uit post B6-7151 (Niet-nucleaire energie of Joule/Thermie) betaalde vastbenoemde ambtenaren met deze diensten belast. Bovendien worden, ten gevolge van herschikkingen en interne mobiliteit, vastbenoemde ambtenaren die voor andere programma's werken, betaald door Joule en worden ambtenaren die belast zijn met het Joule-programma ter compensatie betaald door andere programma's. Deze toestand wordt rechtgezet met het oog op het begin van het vijfde kaderprogramma in 1999 (punt 2.6).

e) Wat de informatienetwerken betreft, herinnert de Commissie eraan dat de DG's die bevoegd zijn voor het beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), met het oog op een betere coördinatie van de verschillende informatiebronnen voornemens zijn met de lidstaten te gaan samenwerken voor het opzetten van nationale contactpunten (punt 2.11).

f) Ten slotte is de Commissie van mening dat de belangrijkste opmerkingen die de Rekenkamer maakt ten aanzien van de programma's Joule en Thermie gezamenlijk, dan wel ten aanzien van Joule in het bijzonder, weliswaar betrekking hebben op verschillende aspecten van het programma, maar daarmee nog niet de kwaliteit van het beheer door de Commissie ter discussie stellen.

THERMIE

De Commissie heeft in de loop van de verschillende kaderprogramma's een aantal gemeenschappelijke procedures ontwikkeld voor het selecteren van projecten en het sluiten van contracten. Daarnaast zijn er nog specifieke beoordelingshandleidingen waarin een gedetailleerde beschrijving wordt gegeven van de selectie- en besluitvormingsprocessen, alsmede van de daarin betrokken actoren. De helderheid, kwaliteit en nauwkeurigheid daarvan is alom erkend door de indieners van voorstellen en door externe panels van onafhankelijke deskundigen die jaarlijks de verschillende programma's doorlichtten (punten 2.1 en 2.2).

Een van de beoordelingscriteria is dat van het innoverende karakter van het voorstel, dat een voorwaarde is voor steun. Niettemin hecht de Commissie ook grote waarde aan de innovatieve toepassing van reeds ontwikkelde technologieën, die zij ook beschouwt als een intrinsiek technologische ontwikkeling. Dit verklaart de steun aan een aantal projecten waarin bestaande energiecomponenten op een innovatieve manier in zakelijke en openbare omgevingen worden geïntegreerd (punt 2.3).

Bij het voorgaande betreft de Commissie de mogelijke impact van de projectresultaten op de markt (bijv. de toekomstige tenuitvoerlegging en exploitatie), alsmede de mogelijkheid van het voorgestelde partnerschap om daaraan vorm te geven. Bij de beoordeling van de voorstellen kijkt de Commissie eveneens naar de Europese dimensie en de relevantie van de behandelde technische problemen, alsmede naar het vermogen en de technische geschiktheid van de partners om oplossingen voor deze problemen te vinden die op Europese schaal kunnen worden toegepast (punt 2.3).

De Commissie erkent dat er meer integratie mogelijk is tussen de onderzoeks- en de demonstratiefase. Zij is echter van mening dat er voor de oplossing van het integratieprobleem iets geheel nieuws nodig is, een oplossing die veel verder gaat dan mogelijke herdefiniëring van het concept innovatieve installaties. In haar plannen voor het vijfde kaderprogramma past de Commissie deze nieuwe benadering toe door de werkzaamheden op het gebied van niet-nucleaire energie samen te brengen in twee kernactiviteiten, waarbij ontwikkelingen in eerdere en latere stadia met elkaar worden verbonden om te komen tot de oplossing van een aantal gemeenschappelijke problemen (punt 2.1).

DUURZAME ENERGIE BUITEN HET ONDERZOEK

Het verslag van de Rekenkamer analyseert een periode waarin de rechtsgrond, dat wil zeggen de beschikking van de Raad betreffende het Altener-programma (1993-1997), in de eerste plaats voorzag in ondersteuning van promotie maatregelen op het niveau van de lidstaten en niet zozeer de nadruk legde op werkelijke coördinatie op communautair niveau, die destijds niet echt als prioritair werd gezien.

De lessen die werden getrokken uit het Altener-programma en de initiatieven op dat gebied van het Europees Parlement leidden in 1996 tot goedkeuring van het groenboek inzake hernieuwbare energie en eind 1997 tot aanneming van het witboek waarin de Commissie komt met een voorstel voor een communautaire strategie en een actieplan tot 2010. Daarbij wordt sterk de nadruk gelegd op de noodzaak om te zorgen voor meer coördinatie en toezicht op de acties en maatregelen waartoe op communautair niveau en op het niveau van de lidstaten is besloten. Voorts zijn er bij de beschikking van 18 mei 1998 inzake Altener II zeer belangrijke wijzigingen ingevoerd: bewakings- en coördinatie-instrumenten, nieuwe procedures voor de projectselectie, gerichte verspreiding van informatie enz. (punt 2.10).

Naar het oordeel van de Commissie zijn de financieringsbesluiten in het kader van het programma Altener op correcte wijze genomen.

De herziening van het Financieel Reglement, waaraan momenteel wordt gewerkt, moet zorgen voor meer duidelijkheid ten aanzien van de verschillende verantwoordelijkheden op dit gebied (punt 2.9).

Wat de mogelijke overlappings tussen de programma's Altener en Joule-Thermie inzake informatieverspreiding betreft, zal de Commissie zich nog veel meer inspannen om zeer gericht informatie te verspreiden, zowel met betrekking tot het inhoudelijke aspect als ten aanzien van de doelgroep. Overigens is zij wel van mening dat het benutten van gemeenschappelijke informatienetwerken voor verschillende programma's goed samen kan gaan met het zeer gericht verspreiden van informatie als hierboven bedoeld. Het gebruik van eenzelfde netwerk staat dus niet gelijk aan overlapping (punt 2.11).

HET VIJFDE KADERPROGRAMMA

De Commissie heeft bij de voorbereidingen van het vijfde kaderprogramma aandacht geschonken aan een groot aantal door de Rekenkamer aangedragen punten: coördinatie tussen Joule en Thermie, termijnen voor het beoordelen van en onderhandelen over projecten, vereenvoudiging van de standaardcontracten, personeels- en overheadkosten van de projecten, procedure voor de selectie van deskundigen die toezicht moeten houden, informatienetwerken.

- a) In haar voorstel voor het vijfde kaderprogramma kiest de Commissie, alleen al door de structuur daarvan, voor integratie van de elementen „O & O” en „demonstratie”, met name door de inhoud van de twee kernactiviteiten op het gebied van niet-nucleaire energie die zijn gericht op probleemoplossing („problem-solving approach”). Door harmonisatie van de voorwaarden en procedures bij de verschillende diensten zal de homogeniteit van het programma worden gewaarborgd.
- b) Voor het vijfde kaderprogramma onderzoekt de Commissie alle middelen die de termijnen voor het beoordelen van en het onderhandelen over projecten kunnen verkorten. Wat de contracten betreft, zij opmerkt dat de werkzaamheden binnen de Commissie zijn gericht op verduidelijking van de contractbepalingen, met inachtneming uiteraard van de wettelijke voorschriften, die daarvoor de grondslag vormen. Zo voorzien de voorstellen met betrekking tot de nieuwe regels voor deelneming en verspreiding in de mogelijkheid om een vast tarief vast te stellen voor overheadkosten.
- c) De Commissie bestudeert de mogelijkheid om een gemeenschappelijke procedure te ontwikkelen voor het selecteren van de deskundigen die worden belast met het technische toezicht op de projecten voor de onderdelen „O & O” en „demonstratie” van het programma. Het beschikken over één enkele procedure vormt echter nog geen garantie ervoor dat de door de Rekenkamer vermelde kloof tussen onderzoek en demonstratie wordt verkleind.
- d) Met het oog op een betere coördinatie van de verschillende informatiebronnen zijn de DG's die bevoegd zijn voor het OTO-beleid, voornemens om

met de lidstaten te gaan samenwerken voor het opzetten van nationale contactpunten. Deze moeten door de lidstaten worden aangewezen en dienen voor het verspreiden van informatie, ter aanvulling op de directe diensten van de programma's, zoals de „help desks”. Verder moeten zij ook worden belast met coördinerende taken in elk van de lidstaten, in het bijzonder wat betreft de regionale en lokale instanties die inschrijvers, met name middelgrote en kleine bedrijven (MKB), bijstaan bij het opstellen van onderzoeksvoorstellen.

3. HET PROGRAMMA JOULE-THERMIE

Uitvoering van de begroting

3.10. Het gebruik van betalingskredieten in 1995 verschilde per programmaterrein. Het gebruik van die kredieten is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de verscheidenheid aan partners op het gebied van demonstratie, die tot gevolg kan hebben dat de contractonderhandelingen langer duren. Ook problemen met het verkrijgen van bouwvergunningen moeten hierbij met nadruk worden genoemd.

3.12. De in bijlage II van de beschikking van de Raad aangegeven indicatieve begrotingsbedragen dienen ter dekking van de kosten voor de tenuitvoerlegging van het programma als geheel en niet voor elke uitnodiging tot het indienen van voorstellen afzonderlijk.

De ondersteunende maatregelen ten behoeve van het MKB zijn begonnen met de fase van het toekennen van premies, in 1995 en 1996, voor het uitvoeren van verkennende werkzaamheden, waarbij de premiebedragen steeds lager worden. De Commissie voorziet dat het indicatieve percentage van 5 % voor het MKB bij afloop van het programma zal zijn bereikt.

3.13. Gegeven de complexiteit van de onderwerpen en de integratie van de categorieën „steenkool” en „biomassa”, heeft de Commissie zich pas kunnen uitspreken over het definitieve karakter van het door de Rekenkamer genoemde project toen het werd uitgevoerd.

De herindeling van dat door de Rekenkamer gecontroleerde contract — van de categorie „fossiele brandstoffen” naar duurzame energie — houdt direct verband met het hoofddoel van dat contract, namelijk het oplossen van problemen die samenhangen met verstopping, corrosie en vervuilende uitstoot door het gebruik van biomassa, die samen met steenkool wordt verbrand teneinde de biomassa te kunnen benutten als energiegroestof.

Ter herinnering wordt erop gewezen dat de doelstelling voor de categorie „biomassa” is „het gebruik van biomassa te doen toenemen voor de levering van energie in de Europese Unie (EU)” of, met andere woorden, „het

O & O-programma beoogt de uitwerking van een nieuwe generatie technologieën die het gebruik van biomassa mogelijk maken”.

De Commissie benadrukt dat het door de Rekenkamer vermelde stijgingspercentage van 3 % uitsluitend verwijst naar de verplichtingen inzake duurzame energiebronnen die tot 31 december 1997 werden uitgevoerd en niet tijdens de volledige duur van het programma.

Programmabeheer en controle

Projectselectie

3.14. De Commissie deelt het advies van de Rekenkamer met betrekking tot het ter beschikking stellen van elektronische standaardformulieren; deze zijn voor een aantal programma's, waaronder Joule-Thermie, momenteel beschikbaar.

3.16. De Commissie heeft een aantal gemeenschappelijke elementen vastgesteld die in het selectieproces worden gebruikt om te beoordelen welke voorstellen voor EU-steun in aanmerking komen. Deze gemeenschappelijke elementen — bijvoorbeeld het inzetten van externe deskundigen voor de beoordeling van voorstellen, het bespreken van de resultaten van elke afzonderlijke beoordeling in consensusvergaderingen en het publiceren van de criteria die bij de beoordeling van de voorstellen worden gehanteerd — laten zien hoe invulling wordt gegeven aan de noodzaak om bij de selectieprocedures nauwgezet en op kwalitatief hoog niveau te werk te gaan. Gegeven de diversiteit aan OTO-programma's is enige variatie in de selectieprocedures uiteraard aanvaardbaar, mits deze de gemeenschappelijke elementen bevatten en formeel en duidelijk worden beschreven in de beoordelingshandleidingen van de desbetreffende programma's. Het Thermie-programma voldoet aan al deze voorwaarden.

3.17. De leden van het programmacomité worden door de lidstaten voorgedragen. In artikel 6, voetnoot 4, van het comitéreglement staat het volgende: „Wanneer de mening van het comité wordt gevraagd, mogen de leden van de delegaties van de EU-lidstaten geen belang hebben in, noch verbonden zijn aan de betrokken wettelijke instanties”. Het voorzitterschap van het comité, dat in handen is van de Commissie, herinnert de leden altijd aan deze regel.

3.18. De beoordelaars worden geselecteerd op basis van aantoonbare technische deskundigheid; voor hen gelden de toepasselijke bepalingen inzake vertrouwelijkheid. Is de onafhankelijkheid van een beoordelaar eenmaal vastgesteld en diens technische deskundigheid erkend, dan wijst de Commissie hem zonder enig probleem de technische supervisie toe over een project dat valt onder zijn deskundigheid of eventueel zelfs over een project dat hij zelf heeft helpen beoordelen.

3.19. Voor het vijfde kaderprogramma onderzoekt de Commissie alle middelen die de termijnen voor het beoordelen van en het onderhandelen over projecten kunnen verkorten. De Commissie staat positief tegenover vereenvoudiging van het standaardcontract.

3.20. De verdeling van het project in drie fasen is wetenschappelijk verantwoord, leidt niet tot enige onzekerheid over de ontwikkeling ervan en maakt het mogelijk de financiële belangen van de Gemeenschap beter te behartigen.

Het betreft een grootschalig onderzoeksproject van hoge kwaliteit, waarmee naar schatting in totaal ongeveer 12 miljoen ECU is gemoeid en waaraan drie Europese onderzoekscentra, drie Europese industriële bedrijven en drie industriële gebruikers deelnemen.

Het consortium heeft ervoor gekozen het project in drie fasen te presenteren, teneinde het karakter van de werkzaamheden duidelijk te doen uitkomen ten opzichte van de verschillende soorten activiteiten die door de Commissie worden ondersteund; de eerste twee fasen zijn voornamelijk van het O & O-type, terwijl de laatste meer een demonstratieactiviteit is.

Door de verdeling van het project in fasen kan de Commissie op basis van de resultaten en de voortgang van de ene fase overgaan naar de volgende fase. Zodoende kan de Commissie de risico's van haar financiële verplichtingen verkleinen.

Aangezien de communautaire financiering is gebaseerd op de kwaliteit van het voorstel, garandeert de Commissie aan geen enkel consortium dat de financiële ondersteuning blijvend is.

Overigens beschikte het Joule-comité over alle informatie betreffende het project en was het dus ook op de hoogte van het feit dat dit project de eerste fase vormde van het totale onderzoek.

3.21. Voor elk specifiek OTO-programma stelt de wetgever een indicatief maximumpercentage voor administratiekosten vast. De Commissie voert uitgebreide controles uit, zodat het programmabeheer binnen die percentages blijft. Uit onderzoek door externe deskundigen is gebleken dat de beheerskosten voor communautaire OTO-activiteiten gunstig uitvallen in vergelijking met de beheerskosten van organisaties die soortgelijke activiteiten in de lidstaten ontplooiën.

De Commissie dient nauw toezicht te houden op de kosten van alle programma's. Het vereenvoudigd weergeven van de beheerskosten in de vorm van één bedrag per project, zoals door de Rekenkamer wordt gedaan, strookt niet met de wensen van de wetgever. De Commissie is in geen enkel opzicht verplicht om per project een aparte boekhouding bij te houden. Een dergelijke methode zegt bovendien niets over de kwaliteit van het programmabeheer.

De Commissie beschikt over de exacte gegevens van de verschillende kostencomponenten van de door haar uitgevoerde beoordelingen. De Rekenkamer vergelijkt de beoordelingskosten per voorstel met de beoordelingskosten per gesloten contract. Deze berekening mist elke grond, aangezien de deskundigen die de beoordelingen uitvoeren, geen rol hebben bij het sluiten van de contracten. Hun taak is het om alle voorstellen te bestuderen en te beoordelen op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria, hetgeen ertoe leidt dat alleen de beste voorstellen in aanmerking komen voor een contract.

3.22. In haar commentaar suggereert de Rekenkamer dat demonstratieprojecten niet in voldoende mate vernieuwende elementen zouden bevatten. De Commissie benadrukt echter dat er bij de in het informatiepakket opgenomen eisen ook innovatieve technologische aspecten worden genoemd die niet direct te maken hebben met de installaties zelf. De Commissie is zeker voorstander van innovatie in materialen, installaties en componenten, mits zij voldoen aan de overige in het informatiepakket vermelde eisen, zoals de mogelijkheid tot kostenverlaging, betrouwbaarheid op de lange termijn en milieuvriendelijkheid. Even belangrijk voor de toekomstige ontwikkeling van de beoordeelde sectoren is echter de innovatieve integratie van reeds ontwikkelde technologieën in het bestaande energiesysteem.

Concluderend stelt de Commissie dat een project als innovatief kan worden aangemerkt als het totale energiesysteem (energiebronnen, componenten en de integratie daarvan) voldoet aan de eisen inzake innovatie zoals die worden genoemd in het informatiepakket bij de uitnodiging tot het indienen van voorstellen, ongeacht of er al dan niet standaardcomponenten worden gebruikt.

Met betrekking tot de projectpartners merkt de Commissie op dat zij de deelname van de verschillende lidstaten niet ziet als graadmeter voor samenwerking en toegevoegde waarde voor Europa. De Commissie kijkt daarentegen naar de mogelijke impact van het project op de markt (bijv. de toekomstige tenuitvoerlegging en exploitatie van de resultaten) en de mogelijkheid van het voorgestelde partnerschap om daaraan vorm te geven. Bij de beoordeling van de kracht van het partnerschap betreft de Commissie eveneens de relevantie van de behandelde technische problemen en het vermogen en de technische geschiktheid van de partners om oplossingen voor deze problemen te vinden die op Europese schaal kunnen worden toegepast.

3.23. Het feit dat naast de Commissie slechts één contractant (bijv. de eindgebruiker) een financiële bijdrage aan het project levert, is niet strijdig met de beschikking van de Raad tot vaststelling van het desbetreffende programma en evenmin met het besluit van de Raad van 21 november 1994 betreffende de regels voor de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan de activiteiten van de Europese Gemeenschap op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.

Verder wordt erop gewezen dat er in veel gevallen sprake is van een tweedeling van contractanten in

- gebruikers, die de installatie exploiteren nadat de mogelijkheid daartoe is aangetoond, en
- fabrikanten, die verplicht zijn de knowhow te verspreiden die zij uit het project hebben verkregen.

Het belang van contractanten, ook als zij niet direct bijdragen aan de financiering van het project, is gelegen in het feit dat zij beloven zich te zullen houden aan de contractuele verplichtingen betreffende de exploitatie en verspreiding van de projectresultaten.

Dit is een essentieel element van elk onderzoeks- en demonstratieprogramma.

Niettemin neemt de Commissie goede nota van de bevindingen van de Rekenkamer naar aanleiding van de controles bij de contractanten, met name met betrekking tot de facturering. Zij zal dan ook de nodige maatregelen treffen.

3.24. De Commissie deelt niet het oordeel van de Rekenkamer ten aanzien van het innovatieve karakter van zes van de 13 gecontroleerde Thermie-projecten. In de selectiefase wordt de Commissie namelijk bijgestaan door onafhankelijke en technisch gekwalificeerde deskundigen van buitenaf wier werk het is om advies uit te brengen over het innovatieve karakter van elk voorstel en de mate waarin dat voldoet aan de algemene doelstellingen van het programma. Alleen de voorstellen die voldoen aan bovenstaande criteria, komen voor selectie in aanmerking. De externe deskundigen, de technische staf van de Commissie en alle leden van het programma comité waren van mening dat alle gecontroleerde projecten innovatief waren en ondersteund konden worden.

De Commissie wijst verder de opmerking van de hand als zou Thermie niet voldoende gebruik maken van de in het Joule-programma ontwikkelde technologieën. Verschillende ondersteunde projecten laten zien hoe deze technologieën op innovatieve wijze in zakelijke en openbare omgevingen zijn geïntegreerd.

3.25. De terugverdienperiode is voor de Commissie geen criterium voor FV-projecten. Vandaar dat zij die ook niet heeft opgenomen in de evaluatieformulieren. Er is namelijk algemene consensus bij beleidsmakers en deskundigen in de sector over het gegeven dat de terugverdienperiode een onvoldoende accuraat criterium vormt voor de beoordeling van FVprojecten. Dit is toe te schrijven aan het feit dat de FV-technologie nog niet concurreert met conventionele energiebronnen en daardoor momenteel minder kosteneffectief is. Het enorme marktpotentieel in de toekomst wordt echter onderkend en de belangrijkste beoordelingsparameters (bijv. installatiekosten en verleende diensten) weerspiegelen dat.

Ten aanzien van de vraag van de Rekenkamer waarom men zich wat fotovoltaïsche elektriciteit aangaat zou

moeten richten, laat de Commissie weten dat vanuit haar gezichtspunt de Joule-onderzoeksactiviteiten zijn gericht op de innovatieve ontwikkeling van componenten, terwijl Thermie-demonstratieactiviteiten totale kostenreductie van het geïntegreerde FV-systeem tot doel hebben. Als er alleen aandacht zou zijn voor basisonderzoek, zou dat een verlies betekenen van meer dan 50 % van de mogelijke kostenreductie door innovatieve integratie van bestaande componenten.

Projectbeheer en controle

3.26. Joule heeft tijdelijk te maken gehad met een substantiële verzwaring van de werklust in de eenheid die belast is met contractbeheer op het gebied van duurzame energie. Als gevolg daarvan is zo snel mogelijk begonnen met enerzijds het werven van extra personeel, met inachtneming van alle procedures, en anderzijds het selecteren van elf „clustermanagers” via een openbare aanbestedingsprocedure. Dit heeft ertoe geleid dat, met het nieuwe personeel en de ondersteuning van de „clustermanagers”, halverwege 1998 geen van de ambtenaren meer dan 26 projecten onder zijn hoede had.

3.27. Met het oog op een optimale benutting van de menselijke en financiële middelen bepaalt de Joule-handleiding voor kwaliteitsbeheer dat de wetenschappelijke ambtenaren normaal gesproken behoren deel te nemen aan drie bijeenkomsten, namelijk aan het begin, halverwege en aan het einde van het project. De ontmoetingen met de contractanten vinden voornamelijk in Brussel plaats, behalve wanneer er installaties moeten worden geïnspecteerd.

Het bezoeken van de contractanten is niet het enige middel om toezicht op het project te houden; het is nuttig op de belangrijke momenten van het project, maar het kan ook niet noodzakelijk zijn of onvoldoende resultaten opleveren.

Van de Joule-projecten zijn er 35 gecontroleerd tijdens het opstarten van het project (twaalf) of in de loop van het project (23).

De vergaderingen die bij de start van de projecten ter plaatse worden georganiseerd, moeten van rechtswege worden geïntegreerd omdat daardoor, met name voor de meest complexe projecten, de latere controles efficiënter kunnen worden georganiseerd. Dit geldt ook voor de vergaderingen betreffende het toezicht op het project die tijdens conferenties worden georganiseerd, en waardoor een beter beheer van de controles door het personeel van de Commissie mogelijk wordt.

Voor Thermie zijn in juni 1998 14 projecten bezocht, hetgeen een acceptabel aantal is gegeven het feit dat het eerste project eind 1995 van start ging en vier tot vijf jaar duurde.

Ter aanvulling zij vermeld dat 68 projecten (37 % van de sinds 1990 getekende contracten) tot nu toe zijn bezocht.

3.29. De Commissie bestudeert de mogelijkheid om een gemeenschappelijke procedure te ontwikkelen voor het selecteren van de deskundigen die zijn belast met het technische toezicht op de projecten. Het beschikken over één enkele procedure vormt echter nog geen garantie ervoor dat de door de Rekenkamer vermelde kloof tussen onderzoek en demonstratie wordt verkleind.

3.30. De Commissie is zich bewust van de door de Rekenkamer genoemde risico's en heeft alle maatregelen getroffen die nodig zijn om die te voorkomen. Het wetenschappelijk toezicht op de contracten is toevertrouwd aan deskundigen terzake. Wanneer deze medewerkers door de Commissie als werknemer zijn aangenomen, kan blijken dat dezen hebben gewerkt voor partijen waarmee de Commissie contracten heeft gesloten. Dikwijls past de specialistische deskundigheid van deze personen in het door de Commissie opgestelde beroepsprofiel en vormt hun expertise een essentieel onderdeel van de wetenschappelijke kwaliteit van het toezicht op de projecten. Vanaf het moment dat zij worden aangeworven middels op grote schaal aangekondigde algemene vergelijkende onderzoeken, zijn de ambtenaren in dienst van de Commissie overigens gehouden alle statutaire bepalingen op het gebied van terughoudendheid en vertrouwelijkheid in acht te nemen.

3.31. De Rekenkamer maakt in haar commentaar melding van een project waarbij een groot consortium de aanvaardingstest van de in het project gebruikte installatie uitvoerde. De externe deskundige verrichtte ook werkzaamheden in een zusteronderneming. De Commissie ziet echter geen belangenconflict tussen het feitelijke technische toezicht op het project onder verantwoordelijkheid van de deskundige en de kwaliteitsbeoordeling van de installatie door een zusteronderneming.

3.32. De systematische controle van de opgegeven kosten door de diensten van de Commissie behelst heel wat meer dan enkel de controle van de kostendeclaraties zelf en de verdeling daarvan ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. De controle beoogt immers na te gaan of de kosten overeenstemmen met de uitgevoerde werkzaamheden.

Zoals aan de begrotingsautoriteit is toegezegd, heeft DG XII extra personeel op de controle gezet. De ontwikkeling van een nieuwe controlestrategie, die is gebaseerd op een analyse van de risico-indicatoren, bevindt zich momenteel in de afrondingsfase; door die strategie zullen de controles veel effectiever kunnen worden. In dit verband is er op 27 mei 1998 een aanbesteding uitgeschreven voor de selectie van externe controleurs.

Voor wat het Thermie-programma aangaat, is het door het zeer grote aantal contracten per financieel controleur

en de problemen met het tijdig verwerken daarvan onmogelijk om nog gedetailleerder te controleren dan thans gebeurt zonder de voortgang van het programma in gevaar te brengen.

Toch zal het aantal controles ter plaatse significant moeten toenemen wanneer de momenteel in oprichting zijnde controle-eenheid voor contracten operationeel wordt.

3.33. Het informatie- en beheersprogramma Ampère/Aqua van DG XII is aangepast, zodat het kan worden gebruikt voor het dagelijkse beheer van de projecten. Er is een evaluatie gaande, teneinde beheersinstrumenten, bijvoorbeeld een situatieoverzicht, te ontwikkelen waarmee het beheer verder kan worden verbeterd.

In het kader van dit speciale verslag heeft de Commissie de Rekenkamer zeer veel informatie geleverd en heeft zij werkzaamheden ad hoc voor de Rekenkamer verricht, waarvoor veel personeel moest worden ingezet.

3.34. De gebreken van het Proman-systeem zijn bekend.

De Commissie heeft reeds een nieuw instrument (het Project Management System) in studie dat beter is toegestemd om toezicht te houden op alle contracten en contractanten.

3.36. Met het oog op het vijfde kaderprogramma wordt gestreefd naar harmonisatie van de frequentie van het indienen van kostendeclaraties.

3.37. Een van de hoofddoelstellingen van het onderzoeksbeleid is het bevorderen van de deelname van het MKB. Het betalen van een voorschot vormt in dat kader een kernpunt voor het realiseren van die doelstelling. Uiteraard wordt door de diensten van de Commissie ter waarborging van de financiële belangen van de Commissie bijzondere aandacht besteed aan vooruitbetalingen. Dit garandeert echter nog niet dat eventuele toekomstige faillissementen van tevoren kunnen worden onderkend.

Sinds januari 1998 is er bij de Commissie een geautomatiseerd waarschuwingssysteem in werking waarmee alle contractanten tegen wie een rechtsvordering is ingesteld — wat het geval is bij faillissementen — onmiddellijk worden genoteerd in een voor alle DG's toegankelijk register, zodat alle DG's daarvan kennis kunnen nemen.

Kosten programmabeheer

3.42 en 3.43. Voor de OTO-programma's geldt een geïntegreerde begrotingsstructuur: de Raad keurt voor elk programma apart een maximumpercentage goed voor de personeelsuitgaven en voor de huishoudelijke uitgaven. Elk jaar keurt de begrotingsautoriteit als bijlage bij de begroting een tabel van overeenstemming goed, waarin voor elk programma een verdeling van de begrotingsmid-

delen wordt aangegeven over enerzijds de interventiekosten en anderzijds vijf categorieën huishoudelijke kosten (waaronder personeelskosten). Bij de vaststelling van de tabel van overeenstemming wordt rekening gehouden met de door de Raad bepaalde maxima. De tenuitvoerlegging van de programmabegrotingen wordt strak gepland, volgens de principes van goed financieel beheer, en vervolgens regelmatig gecontroleerd door de diensten van de Commissie.

De kredieten van de huishoudelijke begroting van de Commissie (deel A van de begroting) worden niet toegewezen per OTO-programma, maar per DG. Vandaar dat DG XII en DG XVII ook een bedrag uit die begroting krijgen toegewezen, welk bedrag hoofdzakelijk dient ter dekking van infrastructuuruitgaven. Op de besteding van dit bedrag wordt nauwlettend toegezien door DG IX, in samenwerking met alle diensten van de Commissie.

Uit hoofde van een beleid gericht op een goed functioneren van de horizontale diensten van het directoraat-generaal wordt een aantal uit begrotingslijn B6-7151 (Niet-nucleaire energie of Joule-Thermie) betaalde ambtenaren van DG XII bij die diensten gedetacheerd. Verder worden als gevolg van interne herstructureringen en interne mobiliteit ambtenaren die werken voor andere programma's, betaald door Joule en worden, ter compensatie, ambtenaren die op het Joule-programma zijn gezet, betaald door andere programma's. Deze situatie zal zijn gecorrigeerd bij de start van het vijfde kaderprogramma in 1999.

Projectuitvoering

Projectcoördinatie door Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV's)

3.45. Bij de contractonderhandelingen moet het EESV zijn eigen onderhandelingsformulieren en die van zijn leden overleggen. De onderhandelingen die het EESV voert, staan gelijk met directe onderhandelingen met de leden. De contractovertekeningprocedure wordt echter versneld doordat alleen het EESV tekent.

3.46. De Commissie herinnert eraan dat de aan het contract deelnemende leden wettelijk de mogelijkheid hebben om af te wijken van de tabel van kostenramingen en onderlinge overdrachten mogen verrichten zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie, mits — en dat is de enige beperking — de doelstellingen van het project gehandhaafd blijven (artikel 18.2). In geval van verandering van de projectdoelstellingen moet een aanhangsel tot wijziging van de technische bijlage worden toegevoegd.

Het in het contract opnemen van de verdeling van de bijdrage onder de EESV-leden is ongetwijfeld van belang vanuit het oogpunt van informatieverstrekking, maar het draagt niet bij aan versterking van het gezag van de

Commissie (tenzij er sprake is van wijziging van het contract op dit punt).

Bij bestudering van het tussentijdse verslag en het eindverslag gaat de Commissie na of de verrichte werkzaamheden geheel in overeenstemming waren met de doelstellingen van het contract.

Problemen bij het opstellen van correcte kostendeclaraties

3.48 tot en met 3.55. De Commissie kan op vier manieren controleren:

- controle vooraf tijdens de onderhandelingen;
- analyse van de declaraties in verhouding tot het desbetreffende technische verslag;
- opvragen, in voorkomend geval, van extra bewijsstukken bij de declaraties;
- indien nodig, controle ter plaatse.

De Commissie heeft op 27 mei 1998 een aanbesteding uitgeschreven voor de selectie van externe controleurs. De selectie van te verrichten controles zal hoofdzakelijk zijn gebaseerd op een risicoanalyse.

Voor wat betreft de staving van de door de contractanten opgegeven kosten, voorziet het standaardcontract in de verplichting voor alle contractanten om onkostenboeken en een correcte documentatie bij te houden. De extra bewijsstukken kunnen door de Commissie worden opgevraagd ter bevestiging en onderbouwing van de gedeclareerde kosten. Ook controles ter plaatse zijn mogelijk.

In artikel 19.1.1 van het contract wordt bepaald dat een deelnemer voor de personeelskosten een gemiddelde moet opvoeren, voorzover dit gemiddelde op de gebruikelijke wijze is berekend en niet te veel afwijkt van de werkelijke kosten.

Opgemerkt zij dat bij opgave van de personeelskosten het aantal manuren geen absoluut bewijs vormt. Het is slechts één van de beoordelingscriteria en het feit dat dat aantal wordt genoemd, betekent niet automatisch dat de daarvoor berekende declaratie ook wordt geaccepteerd.

Met betrekking tot de overheadkosten kan worden gemeld dat de door de contractanten tijdens de onderhandelingen opgegeven bedragen van tevoren worden onderzocht. Deze bedragen zijn in het algemeen gebaseerd op voorlopige berekeningen die de contractant op basis van zijn boekhouding heeft gemaakt, en wel volgens de eigen boekhoudkundige conventies, handelwijzen en uitgangspunten, met inachtneming van de nationale regelgeving terzake. De contractanten wordt echter wel meegedeeld dat de gehanteerde criteria met de contractbepalingen in overeenstemming dienen te zijn. In het bijzonder moeten zij te allen tijde de beschikking hebben over documentatie

aan de hand waarvan alle door hen gedeclareerde kosten kunnen worden bevestigd en onderbouwd. De juistheid van de bedragen kan alleen volledig worden aangetoond door een controle bij de contractant.

De punten die de Rekenkamer naar voren heeft gebracht over de personeels- en overheadkosten, vormen onderwerp van discussie in diverse werkgroepen die zich bezighouden met de voorbereiding van het vijfde kaderprogramma. Deze groepen, die veel ervaring hebben opgebouwd met onderzoekscontracten, willen voor het volgende kaderprogramma met name de beheers- en controleprocedures optimaliseren. Wat de contracten betreft, zij opgemerkt dat de werkzaamheden binnen de Commissie zijn gericht op verduidelijking van de contractbepalingen, met inachtneming uiteraard van de wettelijke voorschriften, die daarvoor de grondslag vormen. Zo voorzien de voorstellen met betrekking tot de nieuwe regels voor deelneming en verspreiding in de mogelijkheid om een vast tarief vast te stellen voor overheadkosten.

Risico van annulering van projecten

3.56 en 3.57. Het aantal geannuleerde en geschrapte Thermie-projecten op het gebied van fotonvoltaïsche elektriciteit bedroeg circa 10 %; op het gebied van biomassa was dat 24 %. De belangrijkste redenen voor het annuleren van de biomassaprojecten, zoals genoemd door de Rekenkamer, zijn de veranderde nationale terugkooptarieven en de grote risico's die eigen zijn aan dit soort technische projecten. Gegeven het feit dat Thermie technisch risicovolle projecten ondersteunt, en dat op toepassingsgebieden waarvoor nog onvoldoende geharmoniseerde regelgeving bestaat, is bovengenoemd percentage alleszins aanvaardbaar.

4. HET PROGRAMMA ALTENER

Programmabeheer en controle

Selectie van de projecten

4.8 en 4.10. Krachtens artikel 5, lid 2, van de beschikking van de Raad van 13 september 1993 worden „de in artikel 3, onder b), bedoelde projecten voor initiatieven en de lijst van de instanties die deze moeten uitvoeren, [...] jaarlijks door de lidstaten aan de Commissie voorgelegd. De Commissie bepaalt de financiële bijdrage van de Gemeenschap en de daaraan verbonden voorwaarden overeenkomstig de procedure van artikel 7, lid 1.”.

In deze beschikking wordt niet aangegeven welke procedure de lidstaten moeten volgen. Toch heeft de Commissie er altijd op toegezien dat de lidstaten zorgen voor:

- een voldoende aantal voorstellen, zodat er streng geselecteerd kan worden;

- projecten op alle belangrijke terreinen die in de jaarlijkse richtsnoeren worden genoemd;
- een gelijkmatige spreiding van de projecten over het hele grondgebied;
- een evenwichtige verdeling van de inschrijvers over overheidsorganen en particuliere instellingen, bureaus, instituten, universiteiten enz.

Wat de jaarlijkse richtsnoeren en de verspreiding van informatie over het programma betreft, zij erop gewezen dat de Commissie, los van hetgeen rechtstreeks door de ministeries van de lidstaten wordt gedaan, in het kader van de maatregelen voor het verspreiden van informatie als bedoeld in de beschikking van de Raad ondersteuning heeft gegeven aan activiteiten in de 15 lidstaten afzonderlijk en de Gemeenschap als geheel die specifiek waren gericht op het verspreiden van informatie over het programma en de bijbehorende acties (met name de jaarlijkse richtsnoeren).

De tekst van de beschikking bevat geen bepaling over de noodzaak om over te gaan tot het publiceren van openbare uitnodigingen tot het indienen van voorstellen. Dit is ook wel logisch, omdat het in artikel 5, lid 2, gaat over nationale maatregelen, terwijl de richtsnoeren — behalve in uitzonderlijke, nauwkeurig omschreven gevallen: regionale plannen — juist multinationale projecten voorschrijven.

In ieder geval komt bovengenoemd artikel 5, lid 2, niet meer voor in het programma Altener II, dat bij beschikking van de Raad is goedgekeurd op 18 mei 1998 (PB L 159 van 3.6.1998, blz. 53) en dat een vervolg is op het eerste Altener-programma. Er zijn reeds uitnodigingen tot het indienen van voorstellen gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* en dat zal ook in de toekomst blijven gebeuren.

Formele beslissingsprocedure

4.11 en 4.12. De door de Commissie gevolgde procedure past binnen de interne voorschriften voor de uitvoering van de begroting.

In artikel 5, lid 5, van die voorschriften wordt bepaald dat de toestemming verlenende instantie (de Commissie), dan wel de door haar gemachtigde vertegenwoordiger (voor Altener: de directeur-generaal van DGX VII), namens de instelling contractuele verplichtingen jegens derden kan aangaan. De gemachtigde vertegenwoordiger heeft zijn bevoegdheid op zijn beurt weer gedelegeerd aan een aantal ambtenaren die krachtens diezelfde interne voorschriften voor de uitvoering van de begroting gerechtigd zijn die bevoegdheid uit te oefenen.

Verder zij eraan herinnerd dat elke betalingsverplichting die DG XVII aangaat, intern schriftelijk wordt goedgekeurd door de gemachtigde vertegenwoordiger zelf.

De Commissie kan derhalve de mening van de Rekenkamer niet delen als zou 26,1 miljoen ECU voor in het kader van het programma gefinancierde proefprojecten zonder toereikende rechtsgrond zijn.

Daarentegen wordt de Commissie in de reeds genoemde interne voorschriften, en wel bij artikel B5-710 („Financiële steun aan energie-infrastructuur”, dat eveneens onder de bevoegdheid van DG XVII valt), duidelijk aangewezen als degene die toestemming moet geven voor de uitgaven, waarvoor weer een besluit van de Commissie noodzakelijk is.

Niettemin moet de herziening van het Financieel Reglement, waaraan momenteel wordt gewerkt, meer duidelijkheid over dit punt kunnen verschaffen.

Projectbeheer

4.13. Wat de financiële controles ter plaatse sinds 1997 betreft, wordt opgemerkt dat de controles die zijn voorzien voor de onderzoeksactiviteiten, zich hebben uitgestrekt tot de programma's die vallen onder het energiebeleid.

Hoe deze maatregelen in de praktijk worden toegepast, zal — gezien het aantal personen dat zich daarmee bezig kan houden — pas vanaf 1998 zichtbaar zijn.

4.14. In een poging om de tekortkomingen van het bestaande informatieverwerkingssysteem weg te werken, werd een nieuwe nummering ontwikkeld. Deze poging bleek echter geen echte oplossing te zijn, reden waarom het dubbelenumeringssysteem eind oktober 1997 is afgeschaft.

De Commissie is zich bewust van de moeilijkheden die het ontbreken van een efficiënt en gebruikersvriendelijk informatiesysteem met zich brengt. Daarom wordt een nieuw systeem bestudeerd dat beter beantwoordt aan de eisen die worden gesteld aan het huidige beheer en de controle van alle contracten en contractanten.

4.15 en 4.16. Wat de in aanmerking komende kosten betreft, zij opgemerkt dat de tamelijk eenvoudige structuur van het huidige contract is ingegeven door het bijzondere karakter van de projecten die in het kader van het Altener-programma financieel worden ondersteund. Het betrof een groot aantal projecten waarbij het om betrekkelijk geringe bedragen ging (in het algemeen alleen personeels- en overheadkosten).

In de toekomst moet het Altener-programma zich zodanig ontwikkelen dat er minder projecten worden goedgekeurd, waarbij echter per project grotere bedragen zijn gemoeid. Het voor dit programma gebruikte standaardcontract zal derhalve worden gewijzigd, in die zin dat het gestructureerder en gedetailleerder zal zijn, met name voor wat betreft de uitgavenstaten.

Het gebruik van uniforme contracten voor subsidies van minder dan 100 000 ECU kan eveneens worden overwogen.

Het stelselmatig toepassen van het onderzoekscontract met bijlage lijkt weinig raadzaam, aangezien het Altener-programma vanwege zijn niet-technologische karakter niet gelijkgesteld kan worden met een onderzoeksprogramma.

5. INFORMATIEVERSPREIDING

5.1. Meer dan 90 % van de informatie die in Europa over Thermie wordt verspreid, heeft raakvlakken met of is naar buiten gebracht door OPET's (organisaties voor de promotie van energietechnologie) of contactpunten voor het Europese energienetwerk. De contractanten hebben met succes gebruikgemaakt van de vele mogelijkheden om informatie te verkrijgen en met name van de webpagina's (zo kunnen inschrijvingsformulieren automatisch worden gedownload van de WWW-pagina van DG XVII).

5.2. Wat de informatienetwerken betreft, herinnert de Commissie eraan dat de DG's die bevoegd zijn voor het beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), met het oog op een betere coördinatie van de verschillende informatiebronnen voornemens zijn met de lidstaten te gaan samenwerken voor het opzetten van nationale contactpunten.

Deze moeten door de lidstaten worden aangewezen en dienen voor het verspreiden van informatie, ter aanvulling op de directe diensten van de programma's zoals de „help desks”. Verder moeten zij ook worden belast met coördinerende taken in elk van de lidstaten, in het bijzonder wat betreft de regionale en lokale instanties die inschrijvers, met name middelgrote en kleine bedrijven (MKB), bijstaan bij het opstellen van onderzoeksvoorstellen.

6. COÖRDINATIE VAN JOULE-THERMIE EN ALTENER MET ANDERE STEUNMAATREGELEN VAN DE EUROPESE UNIE EN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN HERNIEUWBARE ENERGIEBRONNEN

6.1. De Commissie heeft aan de indieners van voorstellen op het gebied van biomassa duidelijk gemaakt dat hun voorstellen in theorie in aanmerking komen voor steun uit twee programma's (Joule-Thermie en FAIR), maar dat de uiteindelijke doelstelling van de voorstellen bepaalt bij welk van beide programma's zij worden ondergebracht. In het werkprogramma wordt immers gesteld dat de OTO-projecten op het gebied van biomassa zowel door Joule-Thermie als door FAIR (agro-industrie) kunnen worden ondersteund. Het programma FAIR legt de nadruk op de productie, het beheer en de verwerking van grondstoffen, terwijl Joule-Thermie met

name is gericht op de procédés voor het omzetten en gebruiken van vaste biomassa. De projecten worden óf bij Joule-Thermie óf bij FAIR ondergebracht, afhankelijk van de hoofddoelstelling ervan.

In de sectoren waarbij zich programmaoverlappingsen kunnen voordoen, poogt het programma Joule-Thermie te zorgen voor coördinatie, en wel middels:

- communicatie tussen wetenschappelijke ambtenaren en uitwisseling van informatie;
- toevoeging van wetenschappelijke ambtenaren van een ander programma, die een bemiddelende rol moeten spelen in een evaluatiepanel;
- formeel overleg tussen diensten.

Met betrekking tot de interne coördinatie in de bio-energiesector — welke sector momenteel valt onder verschillende programma's (Brite, Euram, FAIR, Joule-Thermie, Altener) en verschillende DG's (VI, XII, XVII) — hebben de ambtenaren van de onderscheiden programma's reeds de oprichting van een werkgroep aanbevolen die regelmatig (tweemaal per jaar) vergaderingen met alle betrokken ambtenaren moet beleggen, teneinde de programma's duidelijk van elkaar af te grenzen en de prioriteiten in de verschillende uitnodigingen tot het indienen van voorstellen vast te stellen.

6.2. Ten gevolge van een resolutie van de Raad betreffende het witboek inzake een communautaire strategie en een actieplan voor duurzame energiebronnen, zal de Commissie specifiek toezicht instellen, waardoor zij de beschikking kan krijgen over cijfers met betrekking tot de verleende financiële ondersteuning, met name aan de desbetreffende regio's. Opgemerkt zij echter dat deze resolutie voor de lidstaten niet dwingend is.

6.3. Ten aanzien van het overzicht van alle DEB-projecten die via de structuurfondsen worden gesteund, wordt opgemerkt dat een dergelijk overzicht alleen had kunnen worden geleverd als er een overkoepelend onderzoek zou zijn geweest, hetgeen echter buiten de werkingssfeer van Altener I viel. In het kader van Altener II — het voornaamste instrument van toezicht uit het witboek voor een communautaire strategie en een actieplan voor duurzame energiebronnen tot het jaar 2010 — is daarentegen wel voorzien in specifiek toezicht. Het programma Altener II is op 18 mei 1998 goedgekeurd en het permanente toezicht zal eind 1998 zijn beslag krijgen.

6.4. Voordat welk besluit dan ook betreffende de financiering van projecten wordt genomen, organiseert de Commissie overleg tussen de betrokken diensten, waarbij ook de voor de structuurfondsen bevoegde DG's worden betrokken en waarbij de diensten die de belangen vertegenwoordigen van degenen die zijn betrokken bij de voor financiële steun in aanmerking komende projecten, worden geïnformeerd.

Verder moeten toekomstige contractanten van de Commissie voortaan aangeven uit welke middelen, met name publieke, hun projecten worden gefinancierd.

6.5. Het voorstel van de Commissie voor de vorming van een energiekaderprogramma, in het kader van de artikelen 130 S en 235, beoogt inderdaad een betere coördinatie van de verschillende activiteiten op energiegebied. De coördinatie van de onderzoeksactiviteiten valt echter, in overeenstemming met artikel 130 F van het Verdrag, onder het vijfde kaderprogramma op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling.

De OTO-activiteiten op energiegebied mogen niet alleen onder de noemer van het energiebeleid worden gebracht. De onderzoeksresultaten op dit terrein dragen ook bij tot verduidelijking en versterking van andere communautaire beleidslijnen en activiteiten, bijvoorbeeld milieu en interne markt.

De Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer genoemde meerjarenprogramma ter bevordering van activiteiten in de energiesector een eerste afdoende antwoord vormt voor wat betreft de afbakening van bevoegdheden en overlappingsen tussen programma's die buiten het onderzoeksterrein vallen.

6.7. De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van een lidstaat. In het specifieke geval van aansluiting van FV-installaties op het net bestaat er Aanbeveling 88/611/EEG van de Raad van 8 november 1988 ter bevordering van de samenwerking tussen openbare elektriciteitsbedrijven en zelfopwekkers van elektrische energie, waarmee de Commissie eveneens rekening dient te houden.

7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1. De OTO-projecten worden beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, met name de mate waarin zij kunnen worden ingepast in de financiële vooruitzichten en overeenstemmen met de doelstellingen van het programma. De programma's staan verder onder voortdurend toezicht en worden elke vijf jaar systematisch geëvalueerd. Daarbij laat de Commissie zich bijstaan door onafhankelijke en onpartijdige deskundigen. Bij elk voorstel voor een nieuw kaderprogramma of een specifiek programma houdt zij rekening met de voorgaande evaluaties.

7.2. De Commissie erkent dat er meer coördinatie mogelijk is tussen de Joule- en Thermie-onderdelen van het programma. Zij is echter van mening dat er voor de oplossing van het integratieprobleem een nieuwe, probleemoplossende benadering nodig is. In haar plannen voor het vijfde kaderprogramma brengt de Commissie onderzoek, ontwikkeling en demonstratie op het gebied van niet-nucleaire energie samen in twee kernactiviteiten,

waarbij ontwikkelingen in eerdere en latere stadia met elkaar worden verbonden om te komen tot de oplossing van een aantal gemeenschappelijke problemen. De harmonisatie van de beheersprocedures was bij de voorbereidende werkzaamheden van het vijfde kaderprogramma voortdurend een aandachtspunt van de Commissie.

7.3. De Commissie is het oneens met de mening van de Rekenkamer als zou een aantal gecontroleerde projecten onvoldoende innovatief zijn. Zij wijst de Rekenkamer erop dat de innovatieve toepassing van reeds ontwikkelde technologieën tegenwoordig ook wordt beschouwd als een intrinsiek technologische ontwikkeling. Bovendien hebben erkende, onafhankelijke deskundigen terzake, de technische staf van de Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten vastgesteld dat de desbetreffende activiteiten passen binnen de programmadoelstellingen, waarbinnen „innovatie” een fundamenteel criterium is.

7.4. Er is, met inachtneming van alle procedures, zo snel mogelijk begonnen met het aantrekken van extra personeel voor het beheer van en de supervisie over de Joule-contracten; ook is, zodra dat mogelijk was, de selectie van elf „clustermanagers” via een openbare aanbestedingsprocedure ter hand genomen.

De Commissie bestudeert de mogelijkheid om een gemeenschappelijke procedure te ontwikkelen voor het selecteren van deskundigen die worden belast met het technische toezicht op de projecten.

7.6. De Commissie is zich bewust van de door de Rekenkamer genoemde risico's en heeft alle maatregelen getroffen die nodig zijn om die te voorkomen. Vanaf het moment dat zij worden aangeworven middels op grote schaal aangekondigde algemene vergelijkende onderzoeken, zijn de ambtenaren in dienst van de Commissie, ongeacht hun werkverleden, gehouden alle statutaire bepalingen op het gebied van terughoudendheid en vertrouwelijkheid in acht te nemen.

7.7. De Commissie is bezig met een verbetering van haar administratieve informatieverwerkingssystemen en de invoering van een nieuwe controlestrategie, die is gebaseerd op risicoanalyse. Op 27 mei 1998 is een openbare aanbesteding uitgeschreven voor de selectie van externe controleurs.

De suggestie van de Rekenkamer inzake het afgeven van een certificaat door externe accountantsbureaus als bewijs van de juistheid van de door de contractanten ingediende kostendeclaraties is interessant. Deze suggestie zal samen met andere worden onderzocht in de werkgroep ad hoc die zich bezighoudt met de voorbereiding van het vijfde kaderprogramma.

7.8. De Altener-contracten moeten inderdaad ingrijpend worden gewijzigd.

Er kan worden gedacht aan twee soorten, eventueel elkaar aanvullende, oplossingen:

- financiële steun voor minder projecten, waarbij echter per project grotere bedragen zijn gemoeid; in dat geval zal het standaardcontract gestructureerder en gedetailleerder zijn, met name voor wat betreft de uitgavenstaten;
- het gebruik van uniforme contracten voor subsidies van minder dan 100 000 ECU.

7.9. Er bestaat al coördinatie tussen de diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de financiering van OTO- en demonstratieprojecten, met name via het overleg tussen de diensten.

Deze coördinatie zal in het kader van het vijfde kaderprogramma nog worden versterkt.

Tevens wordt herinnerd aan de nieuwe actieplannen op het gebied van toezicht en verspreiding van informatie, zoals voorzien in het witboek inzake duurzame energiebronnen.