



Bruxelles, den 3.10.2024  
COM(2024) 436 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Endelig evaluering af Eurostars-2**

{SWD(2024) 470 final}

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Endelig evaluering af Eurostars-2

### 1. INDLEDNING

Eurostars-2-programmet var et offentlig-offentligt partnerskab, som var finansieret under Horisont 2020 – rammeprogrammet for forskning og innovation (FoI) i finansieringsperioden 2014-2020. Eurostars-2 havde til formål at støtte små og mellemstore virksomheder ("SMV'er"), der udfører aktiviteter inden for forskning og udvikling (FoU) gennem internationalt samarbejde. Det var den anden iteration af et program, der startede i 2008.

Rationalet bag dette program er, at SMV'er har brug for adgang til marked, finansiering, færdigheder og viden for at trives og konkurrere globalt. De mangler ofte interne kapaciteter og kompetencer til at opnå de innovative gennembrud, der er nødvendige for deres opskalering og integration i de globale værdikæder. Samarbejde mellem virksomheder og med offentlige forskningsorganisationer er afgørende for hurtigere udbredelse og udnyttelse af viden. Skønt der findes mange nationale programmer og instrumenter til at lette SMV'ers deltagelse i FoI-projekter, støtter eller fokuserer de fleste ikke eksplicit på internationalt FoI-samarbejde.

Under Eurostars-2-programmet fokuserede 33 deltagende lande, yderligere fire partnerlande uden for EU og EU på udviklingen af synergier mellem deres FoI-programmer og på forbedret samarbejde mellem nationale og regionale FoI-programmer til gavn for SMV'er, der udfører FoU.

Eurostars-2 har tre mål:

- Fremme af forskningsaktiviteter, der opfylder følgende betingelser:
  - Aktiviteterne gennemføres i et tværnationalt samarbejde mellem SMV'er, der udfører forskning og udvikling alene eller med andre aktører i innovationskæden (f.eks. universiteter eller forskningsorganisationer).
  - Resultaterne af aktiviteterne forventes at blive markedsført inden for to år efter en aktivitets afslutning.
- Fremme af tilgængeligheden, effektiviteten og virkningsfuldheden af offentlig finansiering til SMV'er ved at tilpasse, harmonisere og synkronisere deltagerlandenes nationale finansieringsmekanismer.
- Fremme og øget deltagelse af SMV'er uden tidligere erfaring med tværnational forskning.

Den Europæiske Union ("EU") deltog i Eurostars-2 på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 553/2014/EU af 15. maj 2014 om Unionens deltagelse i et forsknings- og udviklingsprogram, der gennemføres i fællesskab af flere medlemsstater til fordel for forsknings- og udviklingsintensive små og mellemstore virksomheder<sup>1</sup> ("afgørelsen"). I

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 553/2014/EU af 15. maj 2014 om Unionens deltagelse i et forsknings- og udviklingsprogram, der gennemføres i fællesskab af flere medlemsstater til fordel for forsknings- og udviklingsintensive små og mellemstore virksomheder EØS-relevant tekst (europa.eu).

henhold til afgørelsens artikel 15 skulle Europa-Kommissionen foretage en endelig evaluering af Eurostars-2 senest den 31. december 2022.

Denne rapport indeholder den endelige evaluering af Eurostars-2-programmet, der dækker perioden mellem indledningen af Eurostars-2 i 2014 og marts 2022<sup>2</sup>. Rapporten bygger på den foreløbige evaluering af Eurostars-2, der blev foretaget i 2017<sup>3</sup>, en indkaldelse af feedback, der blev iværksat i september 2022, og tilgængelige overvågningsdata. Resultaterne af Eurostars-2 blev også dækket som en del af den eksterne efterfølgende evaluering af Horisont 2020<sup>4</sup>.

## 2. BAGGRUND FOR OG OVERSIGT OVER EUROSTARS-2

Eurostars-2-programmet byggede på erfaringerne fra sin forgænger, Eurostars-1-programmet, der blev gennemført mellem 2008 og 2013. Programmet blev på daværende tidspunkt finansieret i henhold til EF-traktatens artikel 169 gennem et aftalt EU-bidrag til et fælles program mellem medlemsstaterne og EU.

Formålet med Eurostars-1 var at støtte tværnationale markedsorienterede forsknings- og innovationsprojekter iværksat og drevet af SMV'er, der udfører FoU, med henblik på at forbedre deres konkurrencemæssige position. Forsknings- og udviklingsintensive SMV'er var og er anerkendt som vigtige interessenter for EU's videnbaserede økonomi, der står i en global konkurrencesituation. Resultaterne fra den endelige evaluering af Eurostars-1-programmet<sup>5</sup> viste, at den finansielle støtte bidrog til, at Eurostars-1-støttemodtagerne kunne udvikle nye eller forbedrede produkter og tjenesteydelser, som de kunne udnytte til at forbedre deres konkurrenceevne, og at 88 % af de analyserede Eurostars-1-projekter førte til de forventede innovationer.

I lighed med Eurostars-1 havde Eurostars-2 ikke noget specifikt videnskabeligt eller teknologisk fokus, men støttede grænseoverskridende FoI-samarbejde mellem SMV'er, store virksomheder, forskningsorganisationer og universiteter med et stærkt fokus på internationalisering.

I overensstemmelse med den tidligere praksis under Eurostars-1 blev Eureka-sekretariatet udpeget som gennemførelsesstruktur for Eurostars-2. Eureka-sekretariatet er oprettet som Eureka's operationelle kontor, et mellemstatsligt initiativ, der blev etableret i 1985 med henblik på at fremme samarbejdet inden for industriel forskning<sup>6</sup>.

EU's finansieringsbidrag til Eurostars-2 fra Horisont 2020-budgettet blev fastsat til op til 287 mio. EUR. For hvert Eurostars-2-projekt var finansieringsgrundlaget en fast andel mellem det nationale bidrag og EU-bidraget og i overensstemmelse med afgørelsen.

---

<sup>2</sup> Selv om der ikke er yderligere indkaldelser under programmet, vil projekter, der støttes af programmet, og relaterede supplerende betalinger fortsætte indtil 2025.

<sup>3</sup> Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Forskning og Innovation, Shaton, M., Pando, E., Vicini, I. et al., *Interim evaluation of the Eurostars-2 Joint Programme*, Publikationskontoret, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/357102>.

<sup>4</sup> Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Forskning og Innovation, *Eurostars-2 final evaluation – Evaluation study of the European Framework Programmes for Research and Innovation for an innovative Europe*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/333838>.

<sup>5</sup> COM(2015) 479 – Endelig evaluering af det fælles Eurostarsprogram (2008-2013).

<sup>6</sup> [Startside – Eureka \(eurekanetwork.org\)](https://www.eurekanetwork.org/).

I henhold til afgørelsen omfattede Eureka-sekretariatets opgaver i forbindelse med gennemførelsen af Eurostars-2:

- udarbejdelse af det årlige budget til indkaldelserne og deres centrale tilrettelæggelse (f.eks. kontrol af støtteberettigelsen samt evaluering og rangordning af ansøgninger)
- indsamling af oplysninger fra de nationale finansieringsorganer til overførsel af Unionens bidrag
- salgsfremmende foranstaltninger
- rapportering til den højtstående gruppe for Eurostars-2<sup>7</sup> og Kommissionen om Eurostars-2-programmet.

Den foreløbige evaluering af Eurostars-2, der blev gennemført i 2017, dannede grundlag for konsekvensanalysen af det efterfølgende initiativ, det europæiske partnerskab for innovative SMV'er, der blev støttet under Horisont Europa. Den fremhævede, at de største fordele ved Eurostars ligger i programmets nicheelementer, f.eks. dets bottom-up-tilgang, dets stærke tværnationale fokus, arbejdsdelingen mellem den centrale struktur og de decentraliserede strukturer af nationale finansieringsorganer. Det giver også støttemodtagerne mulighed for at indføre nye produkter senest to år efter projekternes afslutning og gør det muligt for SMV'er at opnå midler uden forudgående erfaring med tværnationalt FoI-samarbejde.

På den anden side blev det i den foreløbige evaluering påpeget, at tiden til bevilling af tilskud på grund af den decentrale struktur har vist en høj grad af heterogenitet, og at den manglende synkronisering af procedurer ofte har hæmmet en gnidningsløs gennemførelse af programmet. Det lave antal aktive deltagende stater og den ujævne koncentration<sup>8</sup> af støttemodtagere deri begrænsede programmets virkning. Der var opstået en vis usikkerhed med hensyn til at opnå finansiering til udvalgte projekter, når de deltagende staters bidrag var opbrugt af andre projekter.

### **3. ENDELIGE EVALUERINGSRESULTATER OG BEMÆRKNINGER**

#### **3.1 Evalueringsmetode og begrænsninger**

**Den endelige evaluering af Eurostars-2 bygger på** resultaterne af den eksterne undersøgelse, som omfatter to casestudier, der anvender data indsamlet gennem undersøgelser og ca. 30 interviews med programdeltagere og en bredere vifte af interessenter (herunder støttemodtagere, nationale finansieringsorganer, Eureka-sekretariatet og Kommissionens tjenestegrene) suppleret med statistiske oplysninger om Eurostars-2-programmet fra Eureka-sekretariatet. Ved den indkaldelse af feedback, der blev offentliggjort i september 2022, blev der modtaget svar fra 62 enheder fra ni forskellige lande, og de bekræftede i vid udstrækning de konklusioner, der blev draget af de interviews, der blev gennemført med interessenter.

---

<sup>7</sup> Den højtstående gruppe for Eurostars-2 er det organ, der har ansvaret for at føre tilsyn med gennemførelsen af det fælles Eurostars-2-program og navnlig for godkendelsen af de operationelle procedurer for driften af det fælles Eurostars-2-program, godkendelsen af planlægningen af indkaldelsen og budgettet for indkaldelsen og godkendelsen af prioriteringslisten over de Eurostars-2-projekter, der skal finansieres.

<sup>8</sup> Mere end halvdelen af alle deltagende SMV'er, der udfører FoU, var koncentreret i 9 deltagende lande: Tyskland, Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Spanien, Danmark, Schweiz, Sverige og Norge.

De indsamlede overvågningsdata omfatter bl.a. data om antallet af ansøgninger for hver frist, ansøgernes oprindelseslande, antallet af finansierede projekter for hver frist, det samlede projektbudget for hver frist, konsortiesammensætningen for finansieringsperioden 2014-2020, alle godkendte Eurostars-2-projekter, forpligtelsesbudgettet for hvert deltager- og partnerland for hver frist og det forpligtede EU-bidrag, indkaldelse til kontraktundertegnelse pr. land for frist 1-15 samt årsrapporterne for Eurostars-2-programmet fra 2014-2021.

Da ca. halvdelen af Eurostars-2-projekterne stadig var i gang på tidspunktet for evalueringen, forventes der først og fremmest indblik fra de endelige rapporter fra frist 1-5, som er afsluttet.

På grund af fravær af mere detaljerede oplysninger og data om Eurostars-2-projekternes endelige resultater og virkninger er det primært indblik fra interviews og skrivebordsundersøgelser, der er integreret i denne endelige evaluering, som derfor kun giver et begrænset indblik i de faktiske resultater og virkninger. Selv om Eureka-sekretariatet har ændret sit overvågningssystem som reaktion på den foreløbige evaluering (2017), som beskrev de manglende nøjagtige og ajourførte oplysninger i Eureka-sekretariatets database, var det på tidspunktet for den endelige evaluering (2022) endnu ikke muligt at vurdere, om den nye overvågning har forbedret dataenes rettidighed og tilgængelighed, navnlig på grund af de igangværende ændringer i Eureka-sekretariatets IT-system.

Ikke desto mindre forventes ændringer i IT-systemer, udskiftning af personale og tydeligere vejledning i projektaftalen at føre til en forbedret situation i efterfølgeren til Eurostars-2, som er underlagt rapporteringsforpligtelser relateret til samfinansierede partnerskaber under Horisont Europa med øget fokus på indvirkning.

Et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport<sup>9</sup> indeholder yderligere oplysninger om evalueringen.

### 3.2 Endelige evalueringresultater

På grundlag af de begrænsede data, der er til rådighed, er de vigtigste resultater af den endelige evaluering af Eurostars-2 i henhold til evalueringskriterierne for bedre regulering<sup>10</sup> følgende:

#### Effektivitet i gennemførelsen

Mellem 2014 og udgangen af 2021 blev der afholdt 15 fælles indkaldelser (mindst to gange om året), som tiltrak 5 891 projektforslag. Antallet af finansierede projekter var 1 546. De primære støttemodtagere under Eurostars-2-programmet var SMV'er, der udfører FoU (66 %) <sup>11</sup>, hvoraf 30 % ikke havde nogen tidligere erfaring med internationalt samarbejde, før de deltog i Eurostars-2-programmet. Det var et attraktivt finansieringsprogram med en høj succesrate (27 %) for SMV'er, hvoraf mange for første gang ansøger om finansiering fra EU snarere end fra nationale eller regionale finansieringsprogrammer.

Eurostars-2 er **forløbet effektivt** uden forsinkelser i gennemførelsen af de årlige arbejdsplaner og indkaldelserne. Programmets unikke karakter ligger i finansieringen af

---

<sup>9</sup> SWD(2024)470.

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en).

<sup>11</sup> Resten af finansieringen går til andre interessenter, f.eks. forsknings- og teknologioorganisationer.

tværnationale samarbejdsbaserede projekter ledet af SMV'er, der udfører FoU. Sammenlignet med Eurostars-1-programmet blev de nationale finansieringsregler harmoniseret yderligere, og de administrative processer blev gjort hurtigere. F.eks. faldt tiden fra indkaldelse til kontraktundertegnelse betragteligt i løbet af gennemførelsesfasen for Eurostars-2-programmet og nåede ned på 6,6 måneder i gennemsnit. Der er dog stadig betydelige forskelle mellem de deltagende lande. Konsortiemedlemmer i et givet projekt havde forskellige ansøgningsregler afhængigt af deres oprindelsesland, og tildelingen af tilskud var betinget af, at der var national finansiering til rådighed. Også selv om ansøgningernes centraliserede **evalueringsproces** anses for at være velstruktureret, kritiseres den også nogle gange af ansøgerne for at være uigennemsigtig. Komplicerede ansøgningsprocesser kan ifølge nogle af de interviewede føre til, at der kræves eksterne virksomheder til at hjælpe i ansøgningsprocessen og udarbejde selve projektansøgningen.

Med hensyn til den **budgetmæssige forpligtelse** for perioden 2014-2020 beløb den samlede offentlige budgetmæssige forpligtelse for Eurostars-2-programmet sig til 1,14 mia. EUR fra de årlige arbejdsplaner. EU indgik forpligtelser for 287 mio. EUR (33,3 %) til projektf finansiering, mens forpligtelserne for de resterende 856 mio. EUR (66,6 %) kom fra nationale finansieringsressourcer fra de lande, der deltog i Eurostars-2. Midlerne blev imidlertid ikke udnyttet fuldt ud, da evalueringsresultaterne ikke kunne matche den tilgængelige nationale finansiering pr. indkaldelse. På grundlag af de begrænsede tilgængelige data er der en betydelig uoverensstemmelse mellem det budget, der på forhånd blev indgået forpligtelse for, og den faktiske finansiering, der blev ydet. Dette blev i nogen grad afbødet af indførelsen af en yderligere "covid"-indkaldelse omkring uudnyttede midler. Efter denne supplerende indkaldelse beløb Unionens uudnyttede midler sig alene til 31,4 mio. EUR i programmets løbetid, hvilket svarer til 10,9 % af EU's forpligtelse.

**De forskellige tilskudsbeløb, som de 33 deltagerlande og yderligere fire partnerlande uden for EU indgik forpligtelser for, varierede betragteligt fra land til land** De højeste tilskudsbeløb, der blev indgået forpligtelser for, kom fra Tyskland (112 mio. EUR), Nederlandene (102 mio. EUR) og Frankrig (74 mio. EUR), mens Grækenland ikke indgik nogen forpligtelser. Fem lande (Tyskland, Nederlandene, Frankrig, Sverige og Norge) og fire partnerlande uden for EU<sup>12</sup> indgik forpligtelse for næsten halvdelen af de samlede nationale budgetmæssige forpligtelser (ca. 49 %). Som beskrevet i casestudiet om varierende deltagelse er der på grund af programmets udformning en stærk sammenhæng mellem budgetbevillingen og deltagelsen på nationalt plan. Mens nogle deltagende lande desuden tilbød støttetjenester og promoveringsaktiviteter, der øgede synligheden af Eurostars-2-programmet på nationalt plan, havde andre nationale finansieringsorganer ikke de finansielle og menneskelige ressourcer til at fremme programmet på nationalt plan, hvilket resulterede i en ulige synlighed af Eurostars-2-programmet i alle deltagende stater. Samtidig var usikkerheden med hensyn til at opnå finansiering til udvalgte projekter, når de deltagende landes bidrag er opbrugt af højere rangerede projekter, en central svaghed, der blev konstateret i den foreløbige evaluering. På grund af manglen på oplysninger og data til den endelige evaluering kunne dette aspekt ikke undersøges fuldt ud. Da udvælgelsesprocessen for partnerskab imidlertid ikke har ændret sig siden den foreløbige evaluering, kan det ikke udelukkes, at dette problem er fortsat i hele Eurostars-2.

---

<sup>12</sup> Schweiz, Sydkorea, Canada og Sydafrika.

Den eksterne evaluering peger på den rolle, som **Eureka-sekretariatet** spiller for en vellykket gennemførelse af programmet på grund af dets brede, internationale netværk og ekspertdatabase med bred viden inden for forskellige teknologiske områder. På tidspunktet for evalueringen fremlagde Eureka-sekretariatet imidlertid ikke mere detaljerede overvågnings- og rapporteringsoplysninger om projektresultaterne, der gjorde det muligt fuldt ud at vurdere programmets virkninger eller effektiviteten af dets gennemførelse.

### **Effektivitet og virkning**

Programmet fulgte en bottom-up-tilgang uden et forudbestemt tematisk eller teknologisk fokus. Dette resulterede i, at forskellige teknologiske områder blev dækket af de støttede projekter. Der har været et stærkt fokus på biologi og bioteknologi (35 % af projekterne) efterfulgt af elektronik, IT og telekommunikationsteknologier (22 % af projekterne).

Ifølge de tilgængelige oplysninger synes Eurostars-2-programmet at have haft en positiv virkning. Da ca. halvdelen af projekterne stadig var i gang på tidspunktet for evalueringen, og overvågnings- og rapporteringssystemet ikke gav mulighed for en hensigtsmæssig sporing af resultater, er det **ikke muligt at drage detaljerede konklusioner vedrørende de endelige projektresultater og deres virkning**. Samlet set har støttemodtagende SMV'er rapporteret, at det er lykkedes dem at udvikle nye patenter og prototyper, og at de har modtaget private investeringer efter afslutningen af deres projekter. De projektresultater, der i højest grad blev markedsført, var produkter (53 %) efterfulgt af tjenesteydelser (28 %) og processer (19 %). Projektresultaterne blev primært markedsført i Europa efterfulgt af Nordamerika og Asien.

### **Relevans og sammenhæng**

På grundlag af de tilgængelige oplysninger og bidragene fra nogle få støttemodtagere og interessenter til den eksterne evaluering betragtes Eurostars-2 som et **relevant** støtteprogram for SMV'er i det europæiske forskningsrum, der giver forskellige typer organisationer mulighed for at samarbejde med internationale partnere på grundlag af national finansiering fra deres nationale finansieringsorganer som nationale kontaktinstitutioner. For SMV'er var Eurostars-2-programmet en vigtig mulighed for et første internationalt samarbejde. Eurostars-2-programmet gav mulighed for at styrke forbindelserne til konsortiets partnere og for at opdage og nå ud til nye internationale markeder og kontakter. SMV'er, som kun har begrænsede ressourcer til rådighed til forskning og innovation, fik gennem programmet mulighed for at samarbejde med andre virksomheder og udvikle ny intellektuel ejendom og drage nytte af færdigheder, som ikke findes i deres hjemland.

De interviewede interessenter opfattede Eurostars-2-programmet som et relevant støtteprogram for at håndtere det nuværende markedssvigt, hvor SMV'er mangler innovationskapacitet som følge af risicienes størrelse og de påkrævede ressourcer. I den forbindelse medvirkede støtten fra Eurostars-2-programmet til, at SMV'erne kunne udvikle deres innovative produkter, processer og/eller tjenesteydelser yderligere gennem tværnational videndeling. Programmet gav mulighed for at indlede en samarbejdsbaseret læringsproces med fremgangsrigte internationale partnere, som ikke ville være tilgængelige på regionalt eller nationalt plan. De interviewede støttemodtagere understregede, at tilskuddenes beløb generelt også var højere end på nationalt eller regionalt plan for lignende aktiviteter.

## **4. KONKLUSIONER**

### **Programmets målgruppe og anvendelsesområde**

På grundlag af de foreliggende data betragtes Eurostars-2-programmet som et relevant støtteprogram for SMV'er med henblik på at udvikle nye og innovative produkter, processer og tjenester, der giver SMV'er, som ikke er fortrolige med international finansiering, de første erfaringer i samarbejde med partnere uden for deres eget land. Den teknologiske åbenhed og bottom-up-tilgangen anses for at være en af de største fordele ved programmet. Den geografiske åbenhed og muligheden for at samarbejde med partnerorganisationer fra en bred vifte af de 33 deltagerlande og de fire yderligere partnerlande uden for EU er blandt de elementer i Eurostars-2-programmet, der giver merværdi, sammenlignet med regionale eller nationale finansieringsprogrammer, som også ofte har en lavere finansieringsrate. Det stigende antal ansøgninger, der blev indgivet i løbet af de 15 frister, er et udtryk for programmets relevans for målgrupperne.

### **Ledelse og forvaltning**

Der er store forskelle i ansøgnings- og deltagelsesprocenter blandt deltagerlandene og partnerlandene. Fem lande og fire partnerlande uden for EU indgik forpligtelser for næsten halvdelen af de samlede nationale budgetmæssige forpligtelser. Dette kan i vid udstrækning forklares ved programmets udformning, idet det budget, der tildeles på nationalt plan, har stor betydning for antallet af projekter, der finansieres med midler fra et givent land. De lande, afsætter flest midler, har flest deltagere. På trods af den høje succesrate på 27 % blev midlerne ikke udnyttet fuldt ud, da evalueringsresultaterne ikke kunne matche den tilgængelige nationale finansiering pr. indkaldelse, og der blev iværksat en yderligere indkaldelse med henblik på at anvende disse midler. Samlet set indikerer resultaterne af den endelige evaluering, at Eureka-sekretariatets forvaltning af Eurostars-2 er en kompleks, men hensigtsmæssig forvaltningsstruktur sammen med de nationale finansieringsorganer, der er tilpasset behovene i Eurostars-2-programmet.

### **Eurostars-2-projekternes output og resultater**

Grundet manglen på mere detaljerede oplysninger om de endelige resultater og virkninger af Eurostars-2-projekterne på tidspunktet for den endelige evaluering er det kun indblik fra interviews, skrivebordsundersøgelser og et begrænset antal rapporter om indvirkningen på markedet, der er integreret i den endelige evaluering. Ændringer i IT-systemer, udskiftning af personale og tydeligere vejledning i projektaftalen forventes at føre til en forbedret situation i efterfølgeren til Eurostars-2, som er underlagt rapporteringsforpligtelser relateret til samfinansierede partnerskaber under Horisont Europa med øget fokus på indvirkning. Med hensyn til projektets gennemførelse og resultater viser et begrænset antal interviews med støttemodtagerne, at deltagerne i Eurostars-2-projekter lader til at være lykkedes med at udvikle nye processer, produkter eller tjenester og modtage private investeringer efter projektets afslutning.