

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1897

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten (Kamerstuk 22 112, nr. 1896)

Fiche 2: Mededeling onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei

Fiche 3: Mededeling data-economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1898)

Fiche 4: Mededeling naar een circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1899)

Fiche 5: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen (Kamerstuk 22 112, nr. 1900)

Fiche 6: Mededeling groen actieplan voor het mkb (Kamerstuk 22 112, nr. 1901)

Fiche 7: Mededeling over circulaire economie in de bouwsector (Kamerstuk 22 112, nr. 1902)

Fiche 8: Mededeling groene werkgelegenheid (Kamerstuk 22 112, nr. 1903)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: mededeling onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

10 juni 2014.

c) Nr. Commissiedocument

COM (2014) 339.

d) Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042071.

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Behandeling voorzien in Raad voor Concurrentievermogen.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie ziet investeringen in onderzoek en innovatie als belangrijke factoren die bijdragen aan economische groei binnen de EU. De mededeling benadrukt dat publieke en private uitgaven op het gebied van onderzoek en innovatie investeringen in groei zijn. Onderzoek en innovatie zijn daarnaast ook van belang voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. Overheidsinvesteringen in onderzoek en innovatie creëren de kennisbasis en de ontwikkeling van talent die innovatieve bedrijven nodig hebben, en lokken ook private investeringen uit. De Commissie acht het dus van belang dat deze «groeibevorderende» publieke uitgaven, met name voor onderzoek en innovatie binnen de totale inspanning voor begrotingsconsolidatie op peil blijven, en indien mogelijk worden bevorderd. De mededeling roept daartoe op.

Daarnaast onderbouwt de Commissie in de mededeling de hypothese dat landen die meer in groeibevorderende maatregelen investeren en dat op een goede en slimme manier doen stabielere economische groei kennen en beter en ook sneller uit de crisis komen. Daarom roept de Commissie de lidstaten op om naast de omvang ook de impact van uitgaven aan onderzoek en innovatie te vergroten door middel van hervormingen van het beleid rond onderzoek en innovatie langs drie assen: 1) het verbeteren van de kwaliteit van strategieontwikkeling en het beleidsproces; 2) het verbeteren van de kwaliteit van programma's, met nadruk op financieringsmechanismen en focus van middelen, en 3) het verbeteren van de kwaliteit van publieke instellingen die onderzoek- en innovatietaken hebben. Hervormingen moeten worden toegesneden op de kenmerken van elk van de lidstaten.

Ten slotte roept de Commissie de lidstaten op om het innovatie-ecosysteem te verbeteren door verdere stappen te nemen op het terrein van het verwezenlijken van de interne markt, door publieke uitgaven zo veel mogelijk te doen met mogelijke innovatieve effecten in het achterhoofd, door het onderwijs te verbeteren om zo leerlingen beter voor te

bereiden op een innovatieve samenleving, en door burgers goed te betrekken. De Commissie geeft aan op al deze terreinen bij te willen dragen door gebruik van opgedane ervaring binnen de Innovatie Unie en de Europese Onderzoeksruimte (ERA). Concreet stelt zij voor dat de Raad het onderwerp «kwaliteit van onderzoeks- en innovatiebestedingen» bediscussieert, evenals de «uitdagingen voor toekomstig beleid ten aanzien van onderzoek en innovatie». Zelf wil zij bijdragen via de al bestaande «Research and Innovation Observatory» en een voor Horizon 2020 voorziene «Policy Support Facility». Zo moet er meer «evidence-based» beleid tot stand komen en kunnen financiële keuzes op EU- en op nationaal niveau beter worden onderbouwd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland vindt dat publieke investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie essentieel zijn, onder andere om te bereiken dat ook private partijen meer in onderzoek en innovatie investeren en zo nieuwe markten, producten en processen ontwikkelen. Nederland vindt ook dat binnen de totale inspanning voor begrotingsconsolidatie de publieke uitgaven die groei bevorderen zoveel mogelijk moeten worden gewaarborgd. Dit komt nationaal tot uiting in de acties en extra investeringen in het Regeerakkoord en de aanvullende begrotingsafspraken voor 2014, waarin onderzoek en innovatie nadrukkelijk aandacht krijgen. Voor wat betreft de nationale begrotingen is het goed dat via het Europees Semester de lidstaten continu scherp gehouden worden om te hervormen. Het Nederlandse kabinet heeft de doelstelling vastgelegd dat in 2020 2,5% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling wordt uitgegeven. Bij de bepaling van dat doel is rekening gehouden met de sectorstructuur van de Nederlandse economie.

Nederland vergroot zelf de rol van onderzoek en innovatie door het koppelen van maatschappelijke uitdagingen aan de verdere ontwikkeling van de topsectoren van de Nederlandse economie en bij de verdere ontwikkeling van het wetenschapsbeleid. Een rol van de EU bij dit soort hervormingen is er wat Nederland betreft met name bij het bevorderen van het uitwisselen van «best practices» en organiseren van activiteiten voor «mutual learning». Bij de voorgestelde ondersteuning hiervan vanuit de Commissie zou het goed zijn als de Commissie voortbouwt op eerder opgedane ervaring binnen de Innovatie Unie en ERA. Nederland is kritisch ten aanzien van nieuwe instrumenten. Bij genoemde initiatieven als de «Research and Innovation Observatory» en de «Policy Support Facility» moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten. Ook moet het Gemeenschappelijk Onderzoekscentrum van de Commissie (Joint Research Centre, JRC) worden ingezet en moet worden bekeken of er samenwerking kan worden gezocht met gelijke activiteiten die bijvoorbeeld in het kader van de OESO al plaatsvinden. Nederland staat voor vereenvoudiging en een geïntegreerde aanpak vanuit de Commissie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het betoog van de Commissie dat onderzoek en innovatie van belang zijn voor het creëren van groei en banen. Onderzoek en innovatie dragen bij aan het vergroten van de kennisbasis en daarmee ook aan de aanpak van maatschappelijke uitdagingen, zoals bijvoorbeeld vergrijzing, de bestrijding van veelvoorkomende ziektes en het streven naar een duurzame toekomst met een circulaire economie. Het beleids-terrein van onderzoek en innovatie kent duidelijk meerwaarde bij samenwerking op EU-niveau en dus is het een van de prioriteiten van

Nederland voor de Europese Unie binnen het versterken van concurrentiekracht en innovatievermogen.

Nederland is tevreden dat het streven om uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling op peil te brengen ook op Europees niveau concreet wordt met het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Deze EU-begroting voor de komende zeven jaar is een uiting van een sobere, maar ook moderne begroting, waarbij de budgetten voor onderzoek, innovatie en onderwijs relatief zijn gegroeid ten opzichte van andere uitgaven. Wat Nederland betreft is het zaak om ook in de uitrol van de programma's in deze MFK-periode dit commitment vast te houden. Daarnaast moet bij de implementatie van andere, niet primair op onderzoek en innovatie gerichte, programma's in het huidige MFK daar waar mogelijk de nadruk gelegd worden op het groeibevorderende karakter ervan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de programma's van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en de programma's ter ondersteuning van de Landbouw. De bij deze programma's behorende budgetten komen deels ook al ten goede aan innovatie. In het kader van het verbeteren van de efficiëntie van overheidsuitgaven streeft Nederland bijvoorbeeld naar focus in het nationale en regionale innovatiebeleid om zo versnippering van activiteiten te voorkomen. Met een slimme specialisatiestrategie voor iedere regio kunnen de voor die regio beschikbare instrumenten voor innovatie aan elkaar verbonden worden tot één innovatiestrategie. De regio's kunnen vanuit hun kennis van en sleutelpositie in de regionale economie een belangrijke bijdrage leveren. Europese, nationale en regionale fondsen worden in samenhang ingezet en verschillende instrumenten kunnen naast elkaar worden gebruikt voor een gezamenlijk doel. Om in Nederland te komen tot focus hebben Rijk en regio met elkaar afgesproken om structuurfondsen in te zetten voor de regionale bijdrage aan de Topsectoren. De slimme specialisatiestrategieën komen tot stand in een proces van vraagsturing, waarbij de betrokken stakeholders medeopstellers zijn van de strategieën. Een dergelijke aanpak verdient wat Nederland betreft navolging in heel Europa. Nederland vindt het een goede zaak dat de Commissie nader onderzoek blijft doen om de positieve effecten van publieke uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling beter te kwantificeren. Die effecten zijn er zeker, maar kunnen niet makkelijk in econometrische modellen worden meegenomen, onder andere vanwege de lange tijdsduur tussen de investering en de uiteindelijke effecten in de maatschappij. Het Gemeenschappelijk Onderzoekscentrum van de Commissie (Joint Research Centre, JRC), dat beleidsondersteunend onderzoek verricht voor de instellingen van de Unie en al vele activiteiten ontplooit op dit terrein, kan hier een rol in spelen. Nederland draagt graag verder bij aan de discussie. Een poging van de Commissie tot kwantificering van de mate waarin bedrijven in verschillende landen erin slagen innovatieve producten en diensten op de markt te brengen, heeft geleid tot de ontwikkeling van een innovatie-outputindicator. Nederland heeft evenals andere lidstaten nog bezwaren tegen de innovatie-outputindicator zoals die op dit moment door de Europese Commissie is ontwikkeld. Het standpunt hieromtrent is verwoord in het fiche in reactie op de mededeling EU-innovatie-indicator (Kamerstuk 22 112, nr. 1721). De Commissie wil het makkelijker maken om ervaringen met het ontwerpen en uitvoeren van indirecte maatregelen, zoals op kosten gebaseerde belastingprijkkels voor onderzoek en innovatie, uit te wisselen. Nederland steunt het uitwisselen van «best practices» en houdt in de gaten dat de bevoegdheid van de lidstaten op belastinggebied wordt gerespecteerd. Ten aanzien van de oproep tot hervormingen om kwaliteit, efficiëntie en impact van beleid en uitgaven aan onderzoek en innovatie te verhogen, is Nederland van mening dat de voorgestelde maatregelen in grote lijnen al

staand beleid zijn in ons land. Activiteiten in Nederland zijn niet voor niets een aantal malen als «best practice» opgenomen in de mededeling. In de mededeling wordt gemeld dat Nederland zich wat betreft efficiëntie van onderzoek en ontwikkeling in de Europese kopgroep bevindt. Nederland steunt de nadruk die de Commissie legt op het verbeteren van het innovatie-ecosysteem. Hier horen nadrukkelijk de zaken bij die de Commissie noemt: verdere vervolmaking van de interne markt, het waarborgen van toegang tot financiering, een innovatieve publieke sector, hervorming van de Europese economie, het kweken van bewustwording bij het algemene publiek over de waarde van onderzoek, ontwikkeling en innovatie en het op peil houden van investeringen in «human capital» en vaardigheden.

Gezien het belang van het beleidsterrein van onderzoek en innovatie voor concurrentiekracht en innovatievermogen van de Europese Unie en Nederland en de verwevenheid met andere beleidsterreinen staat Nederland er voor open om in de Raad voor Concurrentievermogen, maar ook in andere raadsconfiguraties, over de in de mededeling naar voren gebrachte onderwerpen te debatteren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de eerste bespreking van de mededeling in de raads werkgroep Onderzoek in Brussel waren de lidstaten overwegend positief. Er is steun voor de algemene strekking dat uitgaven voor onderzoek en innovatie bronnen van groei zijn. Het belang van transnationale samenwerking werd onderschreven. Veel landen zijn kritisch over de «Policy Support Facility» die de Commissie voor dit doel wil inzetten.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Onderzoek is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4.3 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Artikel 179 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de EU de bevoegdheid om de wetenschappelijke en technologische basis te versterken door ERA te realiseren, waarin onderzoekers, kennis en technologieën vrijelijk circuleren, teneinde de Europese Unie en haar industrie concurrerender te maken. Daarnaast stelt artikel 181 dat de Europese Unie en de lidstaten hun onderzoek- en technologiebeleid op elkaar afstemmen, en dat de Commissie initiatieven kan nemen om dit te bevorderen (waaronder de ontwikkeling van richtsnoeren, indicatoren, uitwisseling van best practices etc.).

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. Onderzoek is een van de beleidsterreinen waarbij er duidelijk meerwaarde is bij samenwerking op EU-niveau, omdat Europees meer tot stand gebracht kan worden dan nationaal. Met deze mededeling wordt aansluiting gezocht bij bestaand EU-beleid rond onderzoek en innovatie zoals Horizon 2020, het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie en het streven naar ERA. Het kabinet tekent hierbij aan dat EU-beleid en -investeringen in onderzoek en innovatie nog altijd een aanvulling zijn op, en geen vervanging voor nationaal beleid en publieke en private investeringen door de lidstaten. Dit voorstel conformeert zich hieraan.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. De voorstellen zijn in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel omdat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor hun eigen beleidsvorming en uitvoering. De concrete voorstellen gaan niet verder dan het bieden van ondersteuning op maat voor de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen directe financiële consequenties die voortvloeien uit deze mededeling. De kosten voor de voorgestelde ondersteuning van lidstaten worden opgevangen binnen het lopende Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie Horizon 2020.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van deze mededeling. Nederland zal er in verdere onderhandelingen op toezien dat er geen extra administratieve lasten zijn voor lidstaten, dit wordt mede bereikt door het gebruik van al bestaande instrumenten.