

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2254

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2016

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

Fiche: Besluit deelname van de EU aan PRIMA

Fiche: Mededeling ruimtestrategie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2255)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Besluit betreffende de deelname van de Unie aan een door verscheidene lidstaten gezamenlijk opgezet partnerschap voor onderzoek en innovatie in het Middellandse Zeegebied (het PRIMA-initiatief)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
18 oktober 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2016) 662
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0662>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD(2016) 332, respectievelijk SWD(2016) 331 final
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Concurrentievermogen, onderdeel Onderzoek
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Economische Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis:*
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 185 en artikel 188, tweede alinea
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Gewone wetgevingsprocedure, dus gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement:*
Gewone wetgevingsprocedure, dus medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In de Raad voor Concurrentievermogen van 4 en 5 december 2014 zijn Conclusies aangenomen die Voorzitter Italië had voorgesteld over de wenselijkheid van een samenwerking tussen de Middellandse Zeelanden, PRIMA, het partnerschap voor onderzoek en innovatie in het Middellandse Zeegebied (zie ook Kamerbrief 19 december 2014 betreffende het verslag van de Raad voor Concurrentievermogen van 4 en 5 december 2014, Kamerstuk 21 501-31, nr. 340). Op 22 december 2014 hebben negen Lidstaten van de Europese Unie, Kroatië, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta, Portugal, Slovenië en Spanje, het concrete verzoek gedaan voor de deelname van de EU in een gezamenlijk onderzoeks- en innovatieprogramma, gericht op de ontwikkeling en toepassing van innovatieve oplossingen voor voedselsystemen en waterhulpbronnen in het Middellandse Zeegebied. De vorm hiervoor zou een Artikel 185 initiatief zijn onder Horizon 2020. Aansluitend heeft de Europese Commissie hiervoor het voorliggende document voorbereid. PRIMA zoekt nadrukkelijk deelname van derde landen. Op dit moment hebben Israël en Tunesië, Egypte, Libanon en Marokko zich aan dit initiatief verbonden. De landen rondom de Middellandse Zee kennen grote gezamenlijke problemen op het gebied van waterstress, vooral droogte. Een van de activiteiten die kan worden opgepakt is het verzorgen van gezamenlijke innovatieve oplossingen. Hier speelt PRIMA een rol. Het PRIMA-Programma behelst de gezamenlijke vaststelling en financiering door de Euromediterrane landen van onderzoeks- en innovatieactiviteiten, die gericht zijn op het ontwikkelen van innovatieve en meerdimensionale

oplossingen op het gebied van landbouw, voedselindustrie en watergebruik. Hierin wordt samenwerking gezocht met de niet-EU landen aan de Middellandse Zee. De beoogde ingangsdatum van PRIMA is 1 januari 2018.

De actiepijlers van PRIMA zijn:

Pijler 1. Duurzaam waterbeheer voor de droge en halfdroge (aride en semi-aride) gebieden rond de Middellandse Zee

Pijler 2. Duurzame landbouwsystemen binnen de klimaatbeperkingen van het Middellandse Zeegebied

Pijler 3. Waardeketens voor mediterraan voedsel ten behoeve van regionale en lokale ontwikkeling

Om een zo groot mogelijke integratie mogelijk te maken is de Europese Commissie door een groep Middellandse Zeelanden verzocht om een voorstel te ontwikkelen voor een Europees initiatief op grond van artikel 185 van het Verdrag van de Europese Unie (WVEU).

Dit wetgevend instrument maakt immers de volledige integratie – op wetenschappelijk, financieel en beheersgebied – mogelijk van het nationale onderzoeksbeleid van de lidstaten in specifieke sectoren, die zijn vastgesteld in een strategische meerjarenvisie.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment bevestigt de noodzaak voor een meer duurzaam beheer van water en voedselsystemen. Een achtergrond hiervan is ontbreken van gezamenlijke innovatieve oplossingen voor de problemen. Het ontbreekt de betreffende landen aan gezamenlijke focus van hun investeringen in onderzoek en innovatie waardoor te weinig impact wordt gerealiseerd.

Actie op Europees niveau kan hierin verandering brengen, waarbij vooral twee opties zijn onderzocht: het ERA-net¹ Cofund en het Artikel 185 initiatief voor Gezamenlijke Programmering. Het ERA-net is beperkt tot openbare onderzoeksinstellingen en te beperkt in duur. Een Artikel 185-samenwerking duurt 10 jaar en gaat uit van een hoge bijdrage – 200 tot 300 miljoen euro minimaal – door de partners.

Zowel de uitkomsten van de openbare consultatie onder stakeholders als het advies van de toegewezen expert groep dichten de tweede optie het beste perspectief toe. Zij geven aan dat deze optie vooral een grotere effectiviteit, een betere efficiëntie en een grotere samenhang kent.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse opvatting ten aanzien van communautaire samenwerking in onderzoek en innovatie, is drieledig:

- Nederland is voorstander van de aanpak in de Europese Kaderprogramma's voor Onderzoek en Innovatie (nu Horizon 2020) gericht op excellentie en impact, waarin de meest uitmuntende projectvoorstellen worden gehonoreerd. Nederland is daarom in het algemeen kritisch over ideeën om de middelen bij voorbaat toe te kennen aan landen of (regionaal geconcentreerde) groepen landen.
- Instrumenten die veel op elkaar lijken, zoals de verschillende instrumenten gericht op grensoverschrijdende publiek-publieke samenwerking in sectoren, zouden volgens Nederland gecombineerd kunnen worden in één overkoepelend programma. Nederland is van mening dat Cofund ERA-netten en initiatieven op basis van Artikel 185

¹ ERA-netten zijn multilaterale samenwerkingsverbanden tussen lidstaten om gezamenlijk de Europese Onderzoeksruimte (European Research Area – ERA te versterken.

(publiek-publiek) en Gezamenlijke Programmeringsinitiatieven (Joint Programming Initiatives – JPI's) aan zo'n gecombineerd instrument toegevoegd kunnen worden.

- Nederland is geen tegenstander van toepassing van Artikel 185 VWEU, dat bedoeld is om grensoverschrijdende onderzoeks- en innovatieprogramma's op te zetten die samenwerking tussen (publieke) kennisinstellingen rond specifieke thema's binnen het Kaderprogramma mogelijk maken. Wel moet de meerwaarde van dit instrument boven andere opties voldoende zijn aangetoond, moet een voorstel voor een gezamenlijk onderzoeksprogramma voldoende inhoudelijke focus hebben en is de toegang tot het communautaire deel van de publieke investeringen een belangrijk aandachtspunt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is positief over voorstellen van de Middellandse Zeelanden die zich richten op onderzoek en innovatie in waterhulpbronnen en voedsel-systemen. Dit is essentieel gezien de steeds grote druk op de landbouw- en watersector in dit gebied in zowel de Europese als Noord-Afrikaanse landen, door klimaatverandering enerzijds en bevolkingsgroei anderzijds. Beschikbaarheid van water en voedsel zijn belangrijk voor de stabiliteit in de Noord-Afrikaanse landen, die strategisch van groot belang zijn voor Europa.

Daarom steunt Nederland het initiatief voor samenwerking, maar heeft wel enkele kanttekeningen.

In het geval van PRIMA heeft Nederland in de door de Commissie georganiseerde Consultatie aangegeven een Artikel 185 initiatief niet de enige optie te vinden voor verbetering van de onderzoekssamenwerking tussen de landen in het Middellandse Zeegebied. Zoals in het impact assessment wordt aangehaald, is er weinig focus in de inzet van de betreffende landen. Een zo groot opgezet programma als PRIMA geeft geen automatische garantie dat die focus ontwikkeld wordt. Nederland zal, daar waar mogelijk, suggesties doen om het voorstel in deze zin aan te scherpen en verbeteren.

Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven beschikken over hoogwaardige, relevante kennis over de in PRIMA geschetste problematiek, maar zouden volgens de huidige vormgeving van PRIMA geen bijdrage kunnen leveren als Nederland geen deelnemer is. Deze instellingen hebben op dit moment een substantiële samenwerking met landen van rond de Middellandse Zee, in projecten gefinancierd door Horizon 2020. Het is nog onduidelijk of Horizon 2020, met het bestaan van PRIMA, nog onderzoeksvoorstellen zal honoreren die hetzelfde bereik hebben als PRIMA. Hiermee zouden de Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen, gespecialiseerd in landbouw, voeding, waterbeheer en dergelijke, een financieringsbron kunnen verliezen en daarmee ook aan kennis inboeten die noodzakelijk wordt geacht voor het oplossen van de problematiek zoals gesignaleerd in PRIMA.

De Nederlandse inzet in de onderhandelingen over PRIMA richt zich, samen met een groep lidstaten met name op het bereiken van open competitieve toegang tot het communautaire deel van de publieke investeringen, ook voor deelnemers vanuit niet-deelnemende landen. Dit zou betekenen dat kennisinstellingen uit landen die geen partner van dit initiatief zijn, op dat communautaire deel van de middelen aanspraak kunnen maken, indien zij komen met uitmuntende voorstellen voor onderzoek.

Er wordt nog onderzocht of Nederland zich op een later moment bij het PRIMA-initiatief wil aansluiten, mede om zo de goede relatie met de Middellandse Zeelanden niet te schaden. Nederlandse instellingen zouden dan ook de top-up middelen van Horizon 2020 kunnen benutten. Deze beslissing kan echter pas worden genomen als helder is wat de inhoudelijke plannen zijn van het partnerschap en is afhankelijk van de beschikbaarheid en prioritering van onderzoeksmiddelen bij EZ, I&M, OCW, NWO, en de Topsectoren Water, Agro & Food en Tuinbouw & Uitgangsmateriaal.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De landen die partner zijn in PRIMA hebben zich goed georganiseerd en trekken gezamenlijk op. De eerste plannen voor PRIMA waren ook al besproken in eerdere Europese raden van Ministers. Deze huidige partners zetten zwaar in op voor hun exclusieve toegang tot de Europese aanvullende financiering.

Andere landen, die nog geen deel uitmaken van PRIMA, laten zich niet expliciet uit over het voorstel. Verschillende landen, zijn kritisch over de exclusieve toegang («ring fencing»), die de Partners van PRIMA opeisen tot de Europese middelen en verzoeken de Europese Commissie deze middelen competitief toegankelijk te houden, zoals nu zonder PRIMA het geval is. De PRIMA-partners beschouwen dit echter als bedreigend voor de motivatie van hun kennisinstellingen om met een eigen bijdrage te komen.

Daarop vooruitlopend sondeert het inkomende Voorzitterschap momenteel ook bij andere lidstaten dan de initiatiefnemers of zij aan het programma willen deelnemen.

De Europese Commissie heeft zich in de Raad van 4 en 5 december, 2014, positief uitgelaten over een gezamenlijk initiatief voor samenwerking tussen de EU-landen van de Middellandse Zee, maar zich bij herhaling terughoudend opgesteld ten aanzien van de voorgestelde vorm hiervan, een Artikel 185-initiatief.

Het Europees Parlement heeft nog geen standpunt ingenomen. Gezien het grote aantal lidstaten dat in PRIMA participeert, ligt het in de rede om te veronderstellen dat PRIMA op steun in het EP kan rekenen.

Concluderend uit dit krachtenveld is het onze inschatting dat PRIMA doorgang zal vinden, volgens het voorliggende voorstel, of min of meer volgens het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 185 en 188 VWEU. Deze artikelen voorzien in een bevoegdheid voor de Unie om deel te nemen aan door de lidstaten opgezette onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis nu het voorstel uitsluitend ziet op de samenwerking tussen de Unie, de betrokken lidstaten en de met Horizon 2020 geassocieerde landen. Voor de samenwerking tussen de Unie en overige landen zullen aparte overeenkomsten gesloten moeten worden op basis van een andere rechtsgrondslag in het VWEU.

b) Subsidiariteit

Positief. De problematiek die met het beoogde samenwerkingsverband wordt aangepakt, betreft geheel Zuid-Europa en een overkoepelende, Europese aanpak ligt in de rede.

c) Proportionaliteit

Positief. Het initiatief voor samenwerking, en de uitvoering daarvan, ligt geheel bij de deelnemende landen. Aan de Unie wordt slechts een financiële reservering gevraagd uit de middelen van het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie, ter aanvulling op de nationale bijdragen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen consequenties.

De door de Commissie voorgestelde uitgaven waren reeds begroot binnen het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie, Horizon 2020. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Bij deelname gaat het om toewijzing van bestaande middelen aan PRIMA-onderzoeksprojecten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Als Nederland niet deelneemt zijn er geen gevolgen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Bij Nederlandse deelname aan PRIMA, zal dit administratief georganiseerd worden bij de betrokken Ministeries en moeten onderzoeksbudgetten worden geoormerkt. De aanbesteding van de onderzoeksprojecten zullen echter door PRIMA-secretariaat worden georganiseerd en heeft geen gevolgen.

Als Nederland niet deelneemt, zijn er geen gevolgen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Europese fondsen waartoe Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen nu in Horizon 2020 competitief toegang hebben, nemen door PRIMA af met twintig miljoen euro per jaar, gedurende tien jaar. Het gemiddelde retourpercentage van Nederland in Horizon 2020 is 7,6%. Dat percentage ligt zelfs hoger voor Maatschappelijke Uitdagingen 2 (8,9%) en

5 (8,4%), gericht op respectievelijk voedsel, water en klimaat, waar een deel van de financiering vandaan moet komen.

Daarnaast doet het buitensluiten van niet-deelnemende lidstaten voor calls, waar zij mogelijk wel over de beste mogelijkheden voor kennisontwikkeling beschikken, af aan het Europese onderzoeks- en innovatiepotentieel.

In een scenario waarin Nederland wel deelneemt aan PRIMA, zijn deze gevolgen geringer, maar afhankelijk van de nationale financiële toezeggingen, en het feitelijk succes van Nederlandse bedrijven en instellingen bij het winnen van de competitieve onderzoeksopdrachten van PRIMA.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Geen

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Niet van toepassing. In Nederland hoeft geen regelgeving te worden geïmplementeerd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing. PRIMA is een programma met voorgestelde duur van tien jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Afhankelijk van Nederlandse deelname.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

PRIMA beoogt om de Noord-Afrikaanse Middellandse Zeelanden te betrekken als partner of geassocieerd partner. Een van de doelen van PRIMA is immers voedselzekerheid, ook in Noord Afrika. Hoe de deelname van deze landen hen precies zal helpen is echter nog niet bekend. De aanname dat onderzoekssamenwerking op het domein water, landbouw en voedsel effectiviteit en efficiëntie zal vergroten, wordt niet toegelicht of uitgewerkt.

In de achtergrond van het voorstel voor PRIMA wordt migratie naar Europa vanuit de niet-Europese partnerlanden als mede-aanleiding genoemd.