



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.7.2012
SWD(2012) 211 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

**Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees
Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's**

**Een versterkt partnerschap van de Europese onderzoeksruimte voor topkwaliteit en
groei**

(Voor de EER relevante tekst)

{COM(2012) 392 final}
{SWD(2012) 212 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's

Een versterkt partnerschap van de Europese onderzoeksruimte voor topkwaliteit en groei

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De Europese onderzoeksruimte (EOR) is een op de interne markt gebaseerde maar voor de wereld openstaande eengemaakte onderzoekruimte waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie vrij circuleren en waardoor de Unie en haar lidstaten de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de EU versterken, hun concurrentievermogen vergroten, en hun vermogen versterken om gezamenlijk de grote uitdagingen aan te pakken.

De in maart 2000 gelanceerde EOR is uitgegroeid tot een van de belangrijkste doelstellingen van de EU sinds de inwerkingtreding van het **Verdrag van Lissabon**¹. Het **EOR-kader en de ondersteunende maatregelen** zijn in 2010 aangekondigd in de **Innovatie-Unie, een vlaggenschipinitiatief**² van de **Europa 2020-strategie**³. De Europese Raad heeft tweemaal (in februari 2011 en maart 2012) opgeroepen de EOR tegen 2014 te voltooien.

In de context van de economische crisis is er om de economische groei te ondersteunen dringend behoefte aan onderzoek en op onderzoek gebaseerde oplossingen en aan de bevordering van wetenschappelijke kwaliteit in regio's en landen. De voltooiing van de EOR zal helpen om de negatieve effecten ongedaan te maken die de versnippering bij het ontwerp en de uitvoering van het onderzoeksbeleid en van de onderzoeksactiviteiten heeft op de effectiviteit van Europees onderzoek.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

2.1. Belangrijkste hinderpalen voor onderzoek in de EOR

De EU is nog altijd een belangrijke speler in de internationale arena van onderzoek en ontwikkeling, maar zij wordt geconfronteerd met een aantal belangrijke uitdagingen waarop een snelle reactie geboden is, zoals de financiële crisis, de geringe economische groei, en de vergrijzing.

De Innovatie-Unie, een vlaggenschipinitiatief van de EU ter bevordering van groei en werkgelegenheid, vervat een alomvattende agenda die ervoor moet zorgen dat innovatieve

¹ In artikel 179, lid 1, VWEU is het volgende bepaald: "De Unie heeft tot doel haar wetenschappelijke en technologische grondslagen te versterken door de totstandbrenging van een Europese onderzoeksruimte waarbinnen onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij circuleren (...)".

² COM(2010) 546 definitief.

³ COM(2010) 2020 definitief.

ideeën worden omgezet in producten en diensten. Onderzoek is hiervan een belangrijk bestanddeel. In vergelijking met zijn belangrijkste concurrenten investeert Europa te weinig in onderzoek (in 2008 was dit 1,9% van het bbp, tegen 2,5% van het bbp in de VS). De kennisproductie is in een betrekkelijk gering aantal lidstaten geconcentreerd. Europees onderzoek richt zich te weinig op de speerpuntgebieden (geavanceerde informatie- en communicatietechnologieën, nanotechnologie, biotechnologie, moleculaire biologie, genetica) waar technologische doorbraken te verwachten zijn. Hierdoor wordt innovatie onvoldoende gestimuleerd, terwijl innovatie essentieel is voor het concurrentievermogen en de aantrekkelijkheid van de Europese economie.

Het Europees onderzoek is zeer uiteenlopend gestructureerd en versnipperd. De Europese onderzoeksruimte (EOR) streeft ernaar deze versnippering weg te werken en optimale voorwaarden te creëren voor het uitvoeren van onderzoek in Europa. Sinds 2000 hebben de Europese Unie en de lidstaten samen vooruitgang geboekt met de totstandbrenging van de EOR, maar er zijn nog steeds een aantal hinderpalen.

Onvoldoende concurrentie binnen de nationale onderzoeksysteem: Beperkte concurrentie tussen onderzoeksinstellingen en universiteiten leidt tot onvoldoende specialisatie. Hierdoor ontbreekt het aan de juiste voorwaarden voor de verbetering van de wetenschappelijke kwaliteit. 20 tot 80% (gemiddeld 40%) van alle onderzoeksfinanciering vloeit voort uit openbare oproepen tot het indienen van onderzoeksvoorstellen. De maatstaven die in de verschillende landen worden gebruikt om onderzoekers en onderzoeksvoorstellen te evalueren, zijn onderling niet vergelijkbaar.

Belemmeringen voor pan-Europese samenwerking en concurrentie: Geringe compatibiliteit en interoperabiliteit van nationale onderzoeksprogramma's kunnen voor belemmeringen zorgen. Er is onvoldoende flexibiliteit om nationale programma's uit verschillende landen over de grenzen heen samen te laten werken en toegang te verlenen tot grote nationale onderzoeksinfrastructuren van Europees belang en tot pan-Europese onderzoeksinfrastructuren. Hierdoor laat Europa mogelijkheden om de kwaliteit en het effect van zijn onderzoek te verbeteren onbenut.

Aanhoudende verschillen tussen nationale arbeidsmarkten voor onderzoekers: Belemmeringen zijn voornamelijk te wijten aan verschillen visies op het gebruik van verdiensten als wervingscriteria, institutionele autonomie, onvoldoende aandacht voor beste praktijken bij het opzetten van strategieën voor onderzoekspersoneel en bij de bevordering van de mobiliteit van onderzoekers, en weinig aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden voor jonge en buitenlandse onderzoekers. Verder gelden verschillende voorwaarden voor de meeneembaarheid van en de toegang tot beurzen. Dit vermindert de mobiliteit en carrièrekansen van onderzoekers.

Beperkte vooruitgang op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen en de "gender"-dimensie in onderzoek: Er zijn lidstaten die geen beleid voeren om het talent van vrouwelijke wetenschappers te benutten of profijt te trekken van de integratie van een genderdimensie in onderzoek, net zoals er een aantal belanghebbende organisaties zijn die geen genderactieplannen uitvoeren om een evenwichtige deelname van vrouwen en mannen tot stand te brengen. Dit ondermijnt de kwaliteit en relevantie van het Europese onderzoek, door de verscheidenheid aan wetenschappelijk personeel niet optimaal te benutten, met alle negatieve sociale en economische consequenties van dien.

Beperkt verkeer van en ongelijke toegang tot wetenschappelijke kennis: Niet alle lidstaten zijn even ver gevorderd met de ondersteuning van een toegangsbeleid dat informatie-asymmetrieën kan helpen verminderen. Er bestaan verschillende obstakels die verhinderen dat onderzoekers naadloze toegang hebben tot elektronische onderzoeksdiensten, zoals

verschillen in de manier waarop men gebruik mag/kan maken van uit openbare middelen gefinancierde elektronische onderzoeksinfrastructuur. Vergeleken met de VS is de overdracht van kennis tussen publieke onderzoeksinstituten en de particuliere sector nog steeds ontoereikend. Dit heeft zijn weerslag op de wetenschappelijke kwaliteit en de O&O-afgeleide economische resultaten in zowel de openbare als de particuliere sector.

2.2. Het recht van de EU om op te treden, subsidiariteit en de Europese meerwaarde

Het Verdrag stelt dat de lidstaten en de Unie een gezamenlijke bevoegdheid hebben over het onderzoekbeleid. Artikel 179 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in het recht van de Unie om de nodige voorwaarden te scheppen voor de verwezenlijking van de Europese onderzoekruimte. Artikel 182, lid 5, van het VWEU bepaalt dat de maatregelen die nodig zijn voor de totstandbrenging van de Europese onderzoekruimte volgens de wetgevingsprocedure moeten worden vastgesteld.

De voltooiing van de EOR doet geen afbreuk aan de soevereiniteit van de lidstaten. In de EOR zullen de nationale onderzoekssystemen niet verdwijnen maar zullen zij op een open manier samenwerken. De geselecteerde beleidsopties zijn in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Gezien het feit dat er twaalf jaar na lancering van de EOR nog steeds belemmeringen bestaan en tot dusver slechts een bescheiden vooruitgang is geboekt, is de Unie immers het best geplaatst om de lidstaten attent te maken op nieuwe actiegebieden. Er zijn verschillende redenen om Europese meerwaarde te verwachten. Ten eerste zal een optimale toewijzing van activiteiten waar nodig worden bereikt via een gecoördineerde aanpak, de verbetering van de doeltreffendheid van de onderzoekssystemen en het beperken van onnodige overlappingsen. Ten tweede zal de EOR naar verwachting zorgen voor een gelijk speelveld en een kritische massa, waarmee de voorwaarden om de meest productieve onderzoeksteams samen te laten werken en op internationaal niveau te concurreren. Ten derde optimaliseren Europese stimulansen de kans op voltooiing van de EOR op de korte termijn, gezien de hardnekkigheid van de nationale belemmeringen. Ten vierde is het EU-niveau het beste niveau om objectief te beoordelen of er vooruitgang is geboekt, of de resultaten in verhouding staan tot de geleverde inspanningen, en of verdere maatregelen nodig zijn om de situatie te verbeteren.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De overkoepelende beleidsdoelstelling van de Europese onderzoekruimte is de verbetering van de prestaties, de kwaliteit en het effect van het Europese O&O-systeem. Dit zal de EU terug op weg helpen naar economische groei, door wetenschappelijke excellentie en onderzoek te bevorderen, innovatie te ondersteunen, en de aantrekkelijkheid van de EU als onderzoeksplaats te verhogen.

Het doel van deze mededeling is maatregelen voor te stellen en te promoten om tegen 2014 de nodige voorwaarden te scheppen om de doeltreffendheid van het Europese onderzoek te vergroten.

Deze voorwaarden strekken tot: 1. een grotere doeltreffendheid van de nationale systemen; 2. een optimaal niveau van transnationale samenwerking en concurrentie; 3. een arbeidsmarkt die beter toegankelijk is voor onderzoekers; 4. gelijkheid van mannen en vrouwen en de integratie van de genderdimensie in onderzoek; en 5. een optimale verspreiding en overdracht van wetenschappelijke kennis, waaronder via de digitale EOR.

4. BELEIDSOPTIES

Beleids optie 1: "Business as usual"-scenario: voortzetting van het huidige beleid, zonder bijkomende inspanningen op nationaal of Europees niveau om belemmeringen uit de weg te ruimen. De belangrijkste ontwikkeling is de vaststelling van Horizon 2020 en de uitvoering daarvan in 2014, eventueel met een verhoogd budget voor grensoverschrijdende onderzoeks- en innovatieactiviteiten.

Beleids optie 2: Versterkt partnerschap voor de Europese onderzoeksruimte: de lidstaten worden verzocht vrijwillig structurele hervormingen door te voeren. Organisaties van onderzoeksbelanghebbenden nemen ook maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de EOR. De Commissie stelt verschillende soorten maatregelen voor (waaronder aanbevelingen) om de EOR te voltooien en partners te begeleiden bij het realiseren van de doelstellingen. De Commissie beoordeelt de vorderingen elk jaar, en geeft aan waar eventueel koerswijzigingen nodig zijn.

Beleids optie 3: Sectorale wettelijke maatregelen voor de Europese onderzoeksruimte: deze beleids optie bestaat onder meer uit een aantal voorstellen van de Commissie voor bindende juridische maatregelen op een aantal gebieden (d.i. themaspecifieke sectoren), aangevuld door vrijwillige acties van de lidstaten. Samen zouden de maatregelen en acties belangrijke belemmeringen aanpakken in de sectoren waar de lidstaten en de belanghebbenden in dit opzicht het beste resultaat kunnen halen.

Beleids optie 4: EOR-kaderrichtlijn: algemene juridische aanpak in de vorm van een breed pakket (kaderrichtlijn) met wettelijk bindende maatregelen, waarbij de lidstaten de meest geschikte middelen kiezen voor de verwezenlijking van de door de richtlijn vereiste resultaten.

5. ANALYSE VAN DE EFFECTEN EN VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES

De beleids opties omvatten verschillende mechanismen om obstakels weg te nemen en effectievere onderzoekssystemen te bevorderen. Deze opties zullen na voltooiing van de EOR naar verwachting vergelijkbare effecten hebben (op economisch en sociaal vlak en op het gebied van milieu, excellentie van het onderzoek en prestaties). De voornaamste verschillen tussen de uitwerking van de opties betreft dus de timing van de verwachte resultaten, de kosten van uitvoering en de mate van aanvaarding door de lidstaten en de belanghebbenden.

Kader 1: Algemene effecten van het opheffen van belemmeringen voor de voltooiing van de EOR

Economische gevolgen: de openbare en particuliere sectoren in alle lidstaten zullen profiteren van de verbeterde doeltreffendheid dankzij de toewijzing van meer geld aan de best presterende onderzoekers, meer samenwerking tussen de lidstaten, betere oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, de verbetering van de kwaliteit en de relevantie van het onderzoek door beter rekening te houden met de genderdimensie bij onderzoek, de talenten van de beschikbare opgeleide onderzoekers, met name vrouwen, beter te benutten; en betere toegang tot kennis voor alle openbare en particuliere sectoren, met name in minder ontwikkelde regio's. De Europese economie en werkgelegenheid zouden erbij gebaat zijn als de voltooiing van de EOR zou betekenen dat nationale middelen worden aangewend om grensoverschrijdende gecoördineerd onderzoek te financieren (goed voor een groei van het bbp met 0,25% en 323 000 nieuwe banen in 2030). Dit zal echter ook kosten met zich meebrengen voor de lidstaten en voor bedrijven, naar gelang van het type weg te werken hindernissen.

De EOR zal leiden tot meer aandacht voor de financiële duurzaamheid van gebieden met een sterke wetenschappelijke fundering, en tot een onderling op elkaar afgestemde vraag naar interoperabele, effectieve digitale onderzoeksdiensten, wat bevorderlijk zou zijn voor de ICT-sector als geheel en innovatie op ICT-gebied in de EU zou stimuleren. Open toegang zou de meeste deelnemers aanzienlijke voordelen bieden en veel instellingen potentiële besparingen opleveren.

Sociale gevolgen: positieve gevolgen, zowel direct als indirect, zijn te verwachten omdat beter opgeleide onderzoekers effectiever zouden kunnen werken, en er een betere samenwerking bij O&O zou zijn. Maatregelen ten behoeve van een digitale EOR zouden ten goede komen aan onderzoekers in minder ver ontwikkelde lidstaten en regio's. De EOR zou ook een positieve invloed hebben op de grondrechten, met name wat betreft de eerbiediging van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van kunsten en wetenschappen.

Milieueffecten: milieukwesties zouden gezamenlijk worden aangepakt, en onderzoek zou beter worden gecoördineerd. Hierdoor worden nodeloze overlappingsen vermeden, hetgeen de efficiëntie ten goede komt.

5.1. Evaluatie van de opties

Beleids optie 1: bestaande belemmeringen zouden blijven, wat grotere efficiëntie binnen nationale systemen zou verhinderen. Er zouden voordelen zijn als gevolg van de tenuitvoerlegging van het Horizon 2020-initiatief. Deze mogelijkheid zou niet beantwoorden aan het verzoek van de Europese Raad om de EOR te voltooien, en evenmin voldoen aan de verwachtingen van de belanghebbenden.

Beleids optie 2: tegen 2014 zou naar verwachting aanzienlijke, maar mogelijk ongelijke, vooruitgang zijn geboekt. Lidstaten zouden de belemmeringen verwijderen op gebieden waar actie het meest geboden is, en de administratieve lasten zouden gering zijn. Belanghebbenden — organisaties die onderzoek financieren en uitvoeren — zouden worden gemobiliseerd om bij te dragen aan de voltooiing van de EOR. Op dit moment bestaat er een consensus, met name tussen de lidstaten, om de EOR te voltooien met vrijwillige maatregelen. Deze optie zou voldoen aan de verwachtingen van de lidstaten.

Beleids optie 3: deze optie zou een trage, onevenwichtige voltooiing van de EOR tegen 2014 inhouden, maar aanzienlijke vooruitgang op de langere termijn op gebieden waar (en wanneer) wettelijke maatregelen worden genomen. Uitvoering zou ten minste tot 2017 uitgesteld worden, en zou een zware last vormen voor de nationale overheidsdiensten en de Commissie. De meeste lidstaten tonen weinig enthousiasme voor wetgeving op dit gebied, waardoor het moeilijk wordt om deze optie door de Raad te laten goedkeuren.

Beleids optie 4: deze optie zou de beste resultaten sorteren maar alleen op lange termijn als de wetgeving wordt goedgekeurd. De beginselen en mechanismen van het in 2013/2014 voor te leggen algemene kader kunnen alleen worden ontwikkeld aan de hand van een grondige beoordeling van de situatie, en dit vergt tijd. Overeenstemming bereiken over de volledige reeks maatregelen zou een omslachtig en langdurig proces zijn, en de maatregelen zouden op zijn vroegst in 2017 operationeel kunnen worden. Dit zou een bijzonder zware belasting zijn voor overheden en de Commissie. Net als bij de vorige optie zou het niet makkelijk zijn deze optie door de Raad te laten goedkeuren.

5.2. Selectie van de voorkeursbeleids optie

Beleids optie 2 "versterkt partnerschap voor de Europese onderzoeksruimte" is de enige optie die het mogelijk maakt om aanzienlijke vooruitgang te boeken op weg naar de voltooiing van

de EOR in 2014. Bovendien is dit de goedkoopste optie. Daarnaast zou bij deze optie ook een beoordelingssysteem worden ontwikkeld dat zou kunnen helpen toekomstige acties te inventariseren. Daarom gaat de voorkeur uit naar de optie "versterkt partnerschap voor de Europese onderzoeksruimte".

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

Een EOR-bewakingssysteem zal worden opgezet om de door de lidstaten en organisaties van belanghebbenden geboekte vooruitgang te beoordelen aan de hand van een aantal indicatoren die verband houden met de acties binnen de gekozen optie. De Commissie zal elk jaar in september een **EOR-voortgangsverslag** voorstellen op basis van de verslagen van de lidstaten over de maatregelen ter voorbereiding op de EOR.

Het verslag zal de genomen maatregelen beoordelen en daarover eventueel aanbevelingen doen. Het moet de basis vormen voor de door de Commissie aan de Raad Concurrentievermogen voor te stellen beleidsoriëntaties, en voor de besprekingen binnen het EOR-forum van belanghebbenden. Het kan ook bijdragen tot de Jaarlijkse groeianalyse die de nationale hervormingen van de lidstaten in het kader van het Europees Semester aanstuurt, of tot de ontwikkeling van voorstellen voor juridische maatregelen.