

Fiche 3: Mededeling vernieuwde Europese Onderzoeksruimte (ERA) voor onderzoek en innovatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie voor een vernieuwde Europese Onderzoeksruimte (ERA) voor onderzoek en innovatie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 628

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602676390976&uri=CELEX:52020DC0628>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

2. Essentie voorstel

De Europese Onderzoeksruimte (ERA) is sinds 2000 het beleidsplatform waar zowel de Europese onderzoeksprogramma's - zoals *Horizon Europe* - en het nationale beleid in de lidstaten voor onderzoek en innovatie deel van uitmaken om elkaar te versterken en toe te werken naar een open interne markt voor onderzoek en innovatie (O&I). De Commissie komt met deze mededeling om recht te doen aan de snel veranderende internationale context, zoals de COVID-19 crisis en de digitale en groene transitie. In deze mededeling worden nieuwe beleidsprioriteiten, ambitieuzere doelstellingen benoemd en kent een meer actiegerichte insteek aan de ERA toe. De vier strategische doelen die voor de nieuwe ERA worden gesteld, bevatten in totaal veertien acties, met tijdslijnen tussen 2021 en 2030. Wetenschappelijke excellentie, concurrentievermogen, openheid, impact en talent staan hierbij centraal. De mededeling bevat geen aankondigingen van voorstellen tot wetgeving, maar benoemt gezamenlijke ambities en acties van de lidstaten en de Europese Commissie.

Ten eerste wil de Commissie dat nationale investeringen en hervormingen worden geprioriteerd. De Commissie wil de Lissabon-doelstelling herbevestigen, die stelt dat 3% van het Europese bbp geïnvesteerd dient te worden in O&I.¹ De Commissie roept de lidstaten op om rond 2030 hun publieke uitgaven aan O&I te verhogen naar 1,25%, om zo ook private investeringen verder te stimuleren. Ook worden lidstaten aangemoedigd om in 2030 op vrijwillige basis 5% van de nationale O&I-financiering te investeren in Europese partnerschappen.

Het tweede doel heeft betrekking op toegang tot excellentie. De Commissie wil de onderzoeks- en innovatiekloof in de Europese Unie verkleinen en roept de lidstaten die achterlopen in hun prestaties op om de komende vijf jaar hun investeringen in O&I met 50% te verhogen. Specifieke maatregelen binnen Horizon Europe om de deelname van met name Oost- en Zuid-Europese landen te vergroten (*'widening participation'*) moeten daarbij helpen. Het nieuwe 'ERA4You' moet er daarnaast voor zorgen dat er meer samenwerking tussen de industrie en de wetenschap plaatsvindt, onder andere door intersectorale mobiliteit te stimuleren.

Ten derde wil de Commissie zich richten op de vertaling van O&I-resultaten naar de economie en maatschappij. De Commissie richt zich op het verbeteren van het O&I-investeringsklimaat en excellente onderzoeksresultaten moeten zichtbaarder worden. Er worden 'ERAHubs' opgericht om onderzoekers, ondernemers, waaronder innovatief mkb, en investeerders via innovatieve ecosystemen met elkaar in verbinding te brengen en de impact van onderzoek te vergroten. Eind 2022 moet ook de richtlijn voor het gebruik van intellectueel eigendom zijn herzien. Tevens wordt in het voorstel de mogelijkheid genoemd om de impact van O&I binnen Europa te vergroten door middel van Important Projects of Common European Interest (IPCEI).

Als laatste doel worden de prioriteiten uit de vorige ERA voortgezet en verdiept. Daarbij gaat het om onderzoekscarrières, open science, infrastructuur, synergie met de Europese Onderwijsruimte (EEA), intersectorale mobiliteit en gendergelijkheid. Bijbehorende acties zijn onder andere een raamwerk voor onderzoekscarrières en het verplichtstellen van genderplannen voor universiteiten die aan *Horizon Europe* willen deelnemen vanaf 2022.

Tot slot wordt het belang van internationaal samenwerken aan maatschappelijke uitdagingen benoemd, en wil de Commissie Europese wetenschapscommunicatiecampagnes opzetten. De *monitoring* en *governance* van de ERA worden hervormd. De Commissie is voornemens om een pact voor O&I in Europa op te stellen in de vorm van een voorstel voor een Raadsaanbeveling. Het doel van dit pact is om lidstaten via een éénmalig niet-bindend initiatief hun betrokkenheid en gedeelde ambities te laten bevestigen. Naar verwachting zal dit pact medio 2021 verschijnen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

¹ Nederland heeft de afgelopen periode een doelstelling gehanteerd van 2,5% vanwege de samenstelling van onze economie.

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het Nederlandse wetenschaps- en innovatiebeleid zijn met elkaar verbonden en vullen elkaar aan. Het Nederlandse wetenschapsbeleid kent drie ambities, zoals uiteengezet in de Wetenschapsbrief: Nederlandse wetenschap heeft mondiale impact, is verbonden met de samenleving en Nederland is een kweekvijver en haven voor talent.² Excellentie en impact vormen daarbij de basis. Veel van de focuspunten binnen de drie ambities komen overeen met deze mededeling, zoals onderzoeksfaciliteiten, wetenschapscommunicatie, *open science*, gendergelijkheid en onderzoekscarrières.

In het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid staan de economische kansen van de maatschappelijke uitdagingen en de ambitie om een vooraanstaande rol te spelen op een aantal sleuteltechnologieën centraal.³ De innovatiekracht van de topsectoren wordt gebruikt om grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en de concurrentiekracht van ons land te versterken. Er wordt voortgebouwd op de stevige basis die in de topsectorenaanpak is gelegd en waarbij een intensieve publiek-private samenwerking is ontstaan. Door middel van deze publiek-private samenwerkingen worden kennis en industrie met elkaar in contact gebracht en wordt kennis en ervaring uitgewisseld. Zowel het wetenschapsbeleid als het innovatiebeleid dragen bij aan de Nederlandse doelstelling om 2,5% van het bbp aan O&I uit te geven.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het Europese en het Nederlandse wetenschaps- en innovatiebeleid sluiten goed op elkaar aan. Europese samenwerking is cruciaal voor het aanpakken van de grote maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, gezondheid, en digitalisering. De Commissie beoogt de ERA daadkrachtiger en daarmee toekomstbestendig te maken. De vier strategische doelen die voor de ERA worden gesteld sluiten goed aan bij het Nederlandse beleid. De Nederlandse prioriteiten komen vrijwel allemaal terug in de mededeling. De mededeling wordt daarom over het algemeen positief beoordeeld. De positieve punten en de aandachtspunten worden hieronder toegelicht.

Ten aanzien van het eerste doel heeft het kabinet zich hard gemaakt voor meer nationale hervormingen in landen die op dit moment minder meekomen in de EU-programma's. De Commissie geeft hier gehoor aan, en zet daarnaast in op meer synergie en een betere aansluiting tussen nationale investeringen en EU-programma's.

Het in stand houden van de 3% norm voor investeringen in onderzoek en innovatie als percentage van het bbp in de totale EU is positief. Het kabinet hecht er echter wel aan dat lidstaten zelf een ambitieuze doelstelling op nationaal niveau voor kunnen stellen, rekening houdend met onder andere het ontwikkelingsniveau en de sectorstructuur. Nederland beoogt daarom vooralsnog om de ambitie te continueren om in totaal 2,5% van het bbp te investeren in O&I.⁴

Het kabinet ziet het echter als bezwaarlijk om een streefcijfer van 1,25% van het bbp te hanteren voor publieke middelen voor O&I in 2030. De verwachting is dat een dergelijk

² Kamerstukken 2018/19, 29338, nr. 186

³ Kamerstukken 2018/19, 33009, nr. 70

⁴ Vastgelegd in het Nationaal Hervormingsprogramma 2011

streefcijfer op een later moment wordt vastgelegd als een norm (bijvoorbeeld in het Europees Semester). Om dit streven te behalen zouden de publieke middelen voor O&I zowel in de totale EU als ook in Nederland met ongeveer de helft verhoogd dienen te worden, wat voor Nederland neer zou komen op een verhoging van circa € 4 miljard per jaar. Het kabinet ziet graag dat de Commissie aanbevelingen doet voor beleid met impact waarmee de O&I-doelstellingen gerealiseerd kunnen worden, waarbij breder wordt gekeken dan extra publieke middelen.

Tot slot wil de Commissie aansturen op een groter aandeel van nationale O&I-budgetten voor gezamenlijke onderzoeksprogrammering en Europese Partnerschappen. Dat vindt Nederland positief omdat het past bij onze aanpak rond ecosystemen. Echter, het kwantificeren van een doelstelling (5%) doet geen recht aan de verschillende O&I systemen binnen lidstaten en de onderliggende strategische overwegingen om op bepaalde onderwerpen meer of minder internationaal samen te werken.

Ten aanzien van het tweede doel is het kabinet van mening dat het verkleinen van de innovatiekloof vooral om nationale hervormingen vraagt, en geen taak is van financieringsprogramma's onder de ERA zoals Horizon Europe.⁵ Dit wordt in de mededeling door de Commissie erkend, onder andere door de oproep aan achterblijvende landen om hun investeringen met 50% te verhogen.

Het kabinet zet zich in voor meer focus op kwaliteit in plaats van kwantiteit in de waardering van onderzoek. De Commissie lijkt echter nog wel uit te gaan van kwantiteit (publicaties) als graadmeter voor de innovatiekloof. Nederland blijft zich inspannen om excellentie en impact als leidende criteria te behouden in het beleid en financieringsmogelijkheden.

Het derde doel sluit goed aan bij de speerpunten van het Nederlandse O&I beleid. In lijn met de mededeling zet Nederland ook in op meer kenniscirculatie en impact via het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen.⁶ Onderzoek, innovatie en innovatief ondernemerschap (startups en scale-ups) floreren in goed aaneengesloten ecosystemen. Dit leidt tot nieuwe kennis en innovaties en het versterken van economische en maatschappelijke impact. Ten aanzien van de voorgestelde 'ERA hubs' is wel de vraag wat de exacte toegevoegde waarde zal zijn ten opzichte van nationale ecosystemen en andere vormen van EU-ecosystemen.

Het kabinet is positief over het updaten en verder ontwikkelen van de richtlijnen voor valorisatie en intellectueel eigendom (IE) en dat de Commissie, in samenspraak met de lidstaten en stakeholders, het voortouw hiervoor neemt. IE-rechten zijn een facilitator voor kennisoverdracht. Het kabinet steunt het voornemen om een actieplan voor IE op te stellen. Regelgevende acties, zoals de definitieve totstandkoming van het unitair octrooi en het Eengemaakt octrooigerecht, en een goede naleving van afspraken omtrent de bescherming en handhaving van IE-rechten zijn daarvoor belangrijk.

O&I is essentieel voor het concurrentievermogen van de Europese industrie en voor de implementatie van de nieuwe Industriestrategie.⁷ Met name de opschaling en uitrol van schone

⁵ Kamerstukken 2017/18, 22112, nr. 2648

⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20171&did=2020D43350

⁷ Kamerstukken 2019/20, 22112, nr. 2862

technologieën is essentieel in de transitie naar klimaatneutraliteit van de industrie. Daarnaast stelt het voorstel dat lidstaten door middel van *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) samen kunnen werken om marktfalen te overkomen. Terughoudend gebruik is daarbij wat het kabinet betreft wenselijk. Het kabinet ziet een rol voor de EU bij projecten die om een systeemverandering vragen en lastig van de grond komen, en verwelkomt daartoe de vorming van Industrie Allianties.⁸

Het laatste doel richt zich op het verdiepen van de ERA. Deze prioriteit bevat veel van de inhoudelijke prioriteiten waar Nederland zich op het gebied van O&I hard voor maakt, zoals *open science*, onderzoeksinfrastructuur, wetenschapscommunicatie, synergieën tussen onderzoek en onderwijs, carrièrepaden van onderzoekers en een open arbeidsmarkt. Om onze ambities waar te maken is echter ook een beweging op Europees niveau nodig.

Het kabinet zet in op een verbeterd systeem van erkennen en waarderen met een breed beeld van wetenschappelijke kwaliteit en gelijke waardering van verschillende taken van wetenschappelijk personeel en hecht eraan dat deze transitie internationaal wordt gedragen. In de mededeling komt kwantiteit echter weer terug als graadmeter voor kwaliteit. Dit is wat het kabinet betreft een gemiste kans. Daarnaast is het onderdeel over carrièrepaden onvoldoende concreet. Het kabinet mist ook aandacht voor *team science*, stimulatie van academisch leiderschap en aandacht voor docentkwaliteit.

Het kabinet is positief over de blijvende aandacht voor gendergelijkheid, maar het kabinet acht het van belang dat gendergelijkheid wordt verbreed naar diversiteit in verschillende aspecten. In de uitwerking van de in de mededeling genoemde voorstellen zal Nederland zich inzetten voor deze verbreding.

Het kabinet vindt het positief dat aandacht wordt geschonken aan de bijdrage die onderzoeksinfrastructuur kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Positief is ook dat er voor het eerst in de ERA aandacht komt voor '*Technology Infrastructures*' die meer gericht zijn op de behoefte van de toegepaste onderzoeksinstellingen en het bedrijfsleven. Het is echter wat het kabinet betreft onverstandig om de focus van onderzoeksinfrastructuur uitsluitend op Europese beleidsprioriteiten te leggen, omdat hierbij voorbij wordt gegaan aan funderende, langetermijnkarakter van O&I. Het kabinet had graag gezien dat er meer aandacht aan de noodzakelijke digitaliseringsvoorwaarden voor het verrichten van onderzoek was geschonken en dat hierbij verbinding werd gelegd met andere digitaliseringsinitiatieven van de Commissie zoals het *Digital Europe* programma.

Los van de strategische doelen is het kabinet blij om te zien dat er concrete stappen worden voorgesteld om de *governance* van de ERA te verbeteren. Daarmee wordt de invloed van de ERA concreter en duidelijker, waardoor de impact wordt vergroot. Voor het kabinet is het belangrijk dat het voorgestelde Pact voor O&I in Europa een niet-bindend initiatief is dat rekening houdt met het bestaande processen en programma's.

⁸ Kamerstukken 2019/20, 21501-30, nr. 499

Er zijn enkele onderwerpen waar het kabinet graag meer aandacht voor had gezien in de mededeling. Zo wordt er nauwelijks ingegaan op economische- en kennisveiligheid en het tegengaan van ongewenste overdracht van kennis en technologie. Dit is verrassend, omdat dit een belangrijk discussieonderwerp is op nationaal niveau, waarop ook de Commissie actief is en dat wordt doorvertaald naar de specifieke programmaonderdelen van bijvoorbeeld Horizon Europe. Het kabinet onderstreept het belang van internationale samenwerking op O&I. Ook is een internationale markt voor Nederlandse onderzoekers en organisaties van belang, en daarmee ook een gelijk speelveld en wederkerigheid in dit aspect. Het kabinet zal ervoor pleiten om onderwerpen die in de mededeling onderbelicht blijven te benoemen in de Raadsconclusies die worden opgesteld naar aanleiding van deze mededeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De inhoud van de mededeling komt goed overeen met de uitkomsten van de ad-hoc werkgroep op Lidstaatsniveau die in 2019 input heeft geleverd aan de Commissie.⁹ Daarmee is de verwachting dat er over het algemeen veel draagvlak zal zijn voor de mededeling. Mogelijk vinden lidstaten die minder goed presteren in de Europese programma's dat er meer acties en financiering op EU-niveau nodig zijn om de innovatiekloof te verkleinen. Dit is een terugkerende discussie. Deze mededeling benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten om de ambities te bereiken, maar houdt de verantwoordelijkheid voor de financiering wel bij de afzonderlijke lidstaten. Wel komt er meer inhoudelijke ondersteuning vanuit de Commissie op het gebied van nationale hervormingen, wat voor veel lidstaten positief is. Verder hebben veel landen eigen inhoudelijke prioriteiten, maar gezien de breedte van de ambities en de veelheid aan concrete voorstellen is de verwachting dat de meeste lidstaten zich hier goed in kunnen vinden.

Het Europees Parlement heeft deze mededeling ter informatie ontvangen en neemt doorgaans geen formeel standpunt in. Wanneer er in de uitwerking van de acties sprake is van verdere wetgeving zullen zij zich hierover uitspreken.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Op grond van artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) beschikt de EU over een gedeelde bevoegdheid op het gebied van onderzoek. De uitoefening van die bevoegdheid belet lidstaten niet om hun eigen beleid te voeren op dit terrein. Hoewel er vooralsnog geen wettelijke maatregelen worden voorgesteld, roepen enkele lidstaten wel op om de ERA minder vrijblijvend te maken. Het is belangrijk hier scherp op te blijven, want wat het kabinet betreft is wetgeving op wetenschapsterrein een nationale aangelegenheid.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten opzichte van subsidiariteit is positief. Een transparante strategie van de

⁹ ERAC 1201/20

Europese Unie en betere Europese afstemming wat betreft internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie kunnen een effectiever Europees optreden op het wereldtoneel bevorderen. Daarnaast kan het schaalvoordelen en positieve externe effecten opleveren die nationaal niet te realiseren zijn.

c) *Proportionaliteit*

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Het kabinet vindt dat afstemming tussen verschillende beleidsterreinen van de Unie met een internationale component de synergie en coherentie kan bevorderen. Echter, voorop dient te staan dat de financiële steun uit *Horizon Europe* voor onderzoek en innovatie gericht is op kwaliteit. De opbouw van onderzoekscapaciteit in de ‘*widening*’ landen dient voornamelijk te worden ondersteund via het externe beleid van de Unie. De afgelopen periode was dit ook het geval. Het kabinet vindt het van belang dat deze scheiding behouden blijft. Het kabinet onderschrijft het belang van investeringen om een hoogwaardig O&I-klimaat te creëren en de doelstellingen te bereiken. Het kabinet beoordeelt het door de Commissie voorgestelde streefcijfer van 1,25% van het bbp voor publieke O&I-middelen echter als onrealistisch, gezien de zeer omvangrijke intensivering van publieke middelen voor O&I die hierbij zou komen kijken voor de lidstaten.

d) *Financiële gevolgen*

Het voornaamste instrument voor het uitvoeren van internationale acties van de Unie op het gebied van onderzoek en innovatie is Horizon 2020, dat per 1 januari 2021 wordt opgevolgd door Horizon Europe¹⁰, zo nodig aangevuld met nationale financiering. Kijkend naar de doelstelling om 3% van het bbp te investeren in onderzoek en innovatie, heeft Nederland de afgelopen periode een doelstelling gehanteerd van 2,5% vanwege de samenstelling van onze economie. Momenteel is er geen reden om aan te nemen dat hier verandering in wordt gebracht. Het hanteren van een streven van 1,25% van het bbp voor publieke O&I-middelen zou op termijn naar verwachting zo’n € 4 miljard per jaar extra aan publieke middelen gaan vergen in Nederland. Het kabinet stelt zich afwijzend op tegen een norm voor publieke O&I-middelen in de lidstaten en beschouwt de budgettaire doorwerking van de norm voor Nederland als zeer onwenselijk. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) *Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht*

Ten opzichte van de afgelopen periode zijn er geen veranderde gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten. Het voorstel is erop gericht om de concurrentiekracht van de Europese Unie op het gebied van onderzoek en innovatie verder te vergroten.

¹⁰ Kamerstukken 2017/18, 22112, nr. 2648