

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2393

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Smart Specialisation-aanpak

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling Smart Specialisation-aanpak

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
«Versterking van innovatie in de Europese regio's: strategieën voor veerkrachtige, inclusieve en duurzame groei»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 juli 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 376
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1504025024535&uri=CELEX:52017SC0264>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Economische groei moet in Europa komen van productiviteitsgroei, gebaseerd op innovatie. Vanuit haar regionaal beleid, financieel geuit via de zogenaamde structuurfondsen, wil de Commissie regio's ondersteunen bij het ontwikkelen van innovatie, concurrentievermogen en duurzame groei en werkgelegenheid. Vanuit de structuurfondsen kunnen lidstaten en regio's in een aantal thema's investeren die hieraan bijdragen. De Commissie heeft in de afgelopen jaren lidstaten en regio's als voorwaarde gesteld om hiertoe zogenaamde smart specialisation strategies voor onderzoek en innovatie (ook wel RIS3 of S3) op te stellen om de investeringen op dat gebied zo gericht mogelijk te doen. Smart specialisation strategies zijn voor de huidige programmaperiode 2014–2020 als voorwaarde gesteld voor regio's of lidstaten om Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)-middelen in te zetten op het thema innovatie. Het EFRO-fonds is een van de structuurfondsen en wordt onder andere ingezet om innovatie in de Europese regio's te versterken via regionale, plaatsgebonden programma's en grensoverschrijdende programma's. In de smart specialisation-aanpak identificeert een regio aan de hand van een bottom-up proces met belangrijke partners uit hun omgeving (het zgn. *entrepreneurial discovery proces*: grootbedrijf, mkb, kennisinstellingen, maatschappelijke middenveld etc.) de regionale sterktes op het gebied van onderzoek en innovatie (O&I) ten opzichte van andere regio's. De strategieën moeten smart (bevat sterke punten en relatieve waardevolle kenmerken), specialised (keuzes maken en prioriteren) en strategisch zijn (bevat een visie op regionale innovatie). De Commissie wil via deze mededeling (waarin verwezen wordt naar eerdere Raadsconclusies over dit onderwerp¹) een aantal verdere stappen maken in deze aanpak, namelijk:

- stimuleren van het innovatie- en concurrentiepotentieel van de Europese regio's, als basis voor een model van duurzame groei (hervormen van O&I-stelsels in regio's om effectief innovatie-investeringen te kunnen doen);

¹ Conclusies van de Raad van 10 juni 2016, «Een onderzoek- en innovatievriendelijker, slimmer en eenvoudiger cohesiebeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen in het algemeen» (ST 9863 2016 INIT).

- intensiveren van de interregionale samenwerking (meer ruimte maken voor grensoverschrijdende samenwerking in plaats van alleen in de eigen regio investeren);
- versterken van de focus op minder ontwikkelde regio's en op industriële overgangsregio's (steun geven aan lidstaten en regio's die moeite hebben met het opzetten en uitvoeren van een smart specialisation strategie);
- verbeteren van en voortbouwen op de gezamenlijke activiteiten in het kader van alle EU-beleidsterreinen en -programma's ter ondersteuning van innovatie (verbeteren van synergie tussen de Europese instrumenten gericht op innovatie).

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De vier Nederlandse landsdelen hebben allemaal een eigen smart specialisation strategy opgesteld en passen deze toe. De strategieën zijn tot stand gekomen door met stakeholders de regionale sterktes te identificeren (zgn. *entrepreneurial discovery process*) en daarin strategische keuzes te maken. Inhoudelijk is hierbij onder meer een koppeling gemaakt met de agenda's van de negen topsectoren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In de mededeling doet de Commissie het voorstel om een viertal stappen te zetten aan de hand van de smart specialisation strategie-aanpak. De voorstellen van de Commissie bevatten een aantal elementen die voor Nederland interessant zijn en passen bij de visie die de Nederlandse centrale, regionale en lokale overheden hebben uiteengezet in een gezamenlijk non-paper over de volgende periode structuurfondsen na 2020. Er valt echter een overkoepelende kanttekening te plaatsen. Belangrijkste is dat middelen en doelen door elkaar worden gehaald. Het voorstel redeneert vanuit het instrument van smart specialisation strategies, en niet vanuit een specifiek overkoepelend probleem dat opgelost dient te worden en waar dit instrument voor gebruikt zou kunnen worden. Voor elk van de vier stappen die de Commissie wil zetten worden herkenbare problemen aangeduid, die hierna per stap worden toegelicht, maar die lopen nogal uiteen. Ook is het niet duidelijk op welke termijn de Commissie deze voorstellen van start wil laten gaan en welke gevolgen dit heeft op de huidige middelenverdeling. Nederland zal de Commissie om meer informatie vragen.

I. Stimuleren van het innovatie- en concurrentiepotentieel van de Europese regio's, als basis voor een model van duurzame groei

Nederland deelt de analyse van de Commissie dat Europese economische groei zal moeten komen uit productiviteitsgroei op basis van innovatie. Dat smart specialisation strategies een voorwaarde zijn om EFRO-middelen te kunnen inzetten sluit hierbij aan vanuit de gedachte dat synergie met andere financieringsprogramma's (onderwijs, R&I) nog beter kan plaatsvinden. Ook deelt Nederland de beoordeling dat smart specialisation strategies helpen om focus in (investeringen in) R&I-beleid² aan te brengen, maar dat in verschillende lidstaten en regio's meer betrokkenheid van verschillende regionale actoren nodig is om daadwerkelijk hervormingen door te kunnen voeren. Smart specialisation strategies bieden een goed kader voor andere, gerelateerde regionale investeringen

² Research and Innovation.

als in mkb of human capital. Met name de koppeling met onderwijs en training is een belangrijk element. Het ontbreekt echter aan specifieke maatregelen die de Commissie wil nemen om een beter ontwerp en toepassing van de smart specialisation strategies van de grond te krijgen. Nederland zal de Commissie vragen om met meer doelgerichte acties op dit gebied te komen, waarbij goed gekeken moet worden naar specifieke uitdagingen waar de verschillende regio's mee geconfronteerd worden. Daarnaast zal Nederland de Commissie vragen te verduidelijken hoe zij de smart specialisation-aanpak ziet in relatie tot de inzet van andere (structuurfonds-)middelen dan EFRO-middelen. Voor andere structuurfondsen en instrumenten gelden vaak andere implementatievormen en -regels die een gezamenlijke inzet bemoeilijken of onmogelijk maken. Tot slot zal Nederland aandringen om de voortgang op de doelstellingen te meten en inzichtelijk te maken.

II. Intensiveren van de interregionale samenwerking

Nederland ziet als groot voordeel van de smart specialisation-aanpak dat voor veel Europese regio's in kaart wordt gebracht waar bepaalde sterktes zitten. Zo wordt het eenvoudiger om de juiste samenwerkingspartners te vinden. Grensoverschrijdende samenwerking tussen regionale clusters en hotspots, los van fysieke aangrenzing, is zeer belangrijk voor Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen, overheden en andere maatschappelijke organisaties. Dit biedt ook kansen voor inhoudelijke synergie met het Europees Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Nederland zou hier graag meer mogelijkheden toe willen zien en doet al mee met een aantal (pilot-)initiatieven zoals het Vanguard-initiatief (hierbij zoeken Europese clusters en hotspots naar onderlinge verbindingen tussen kennisinstellingen en bedrijven op een bepaald thema om hoogwaardige waardeketens op te zetten) en de thematische platforms binnen het Smart Specialisation Platform (dit is het verzamelpunt van de Europese Commissie van waaruit verbindingen tussen Europese regio's op basis van smart specialisation strategies worden gefaciliteerd en van waaruit de Commissie regio's ondersteunt bij het opstellen en uitvoeren van strategieën). Het voorstel van de Commissie om meer van dit soort thematische platforms op te tuigen is positief, met name de doelstelling om minder ontwikkelde regio's makkelijker te laten aansluiten bij meer ontwikkelde regio's, maar Nederland zal daarbij de Commissie vragen om op een aantal zaken te letten:

- Zo veel mogelijk te werken binnen bestaande structuren om geen onnodige nieuwe bureaucratie en administratieve lastenverhoging te creëren;
- De voortgang en resultaten van de huidige thematische platforms nauwlettend in de gaten te houden en daarop te reflecteren voordat nieuwe platforms worden opgesteld;
- Specifiek aandacht besteden aan (het oplossen van knelpunten ten aanzien van) financieringsmogelijkheden, zodat de platforms optimaal resultaat kunnen leveren. Dit is nu vaak nog een bottleneck.

III. Versterken van de focus op minder ontwikkelde regio's en op industriële overgangsregio's

Het standpunt van Nederland is dat de focus van de middelen moet liggen op het ondersteunen van minder ontwikkelde lidstaten en regio's bij het verkleinen van de ontwikkelingsachterstand met de meer ontwikkelde lidstaten en regio's. Nederland is daarom voorstander van het voorstel van de Commissie om deze regio's hierbij intensiever te gaan helpen. Deze regio's hebben vaak moeite met het proces om tot een smart specialisation strategie te komen en deze vervolgens goed te implementeren. De Commissie wil eind 2017 een proefproject opzetten met een

aantal regio's om op basis van smart specialisation strategies om te gaan met uitdagingen die voortkomen uit industriële transitie. Nederland roept de Commissie op hierbij blijvend oog te hebben voor de specifieke uitdagingen die deze regio's hebben en ruimte te bieden in de smart specialisation-aanpak om deze problemen aan te pakken. Nederland steunt de Commissie in haar oordeel dat er in alle lidstaten meer aandacht moet zijn voor investeringen in vaardigheden en human capital om investeringen in onderzoek en innovatie optimaal te laten renderen. Nederland roept de Commissie op om de doelstellingen die beoogd worden met het voorgestelde proefproject nader te formuleren en de opzet van het proefproject verder uit te werken.

IV. Verbeteren van en voortbouwen op de gezamenlijke activiteiten in het kader van alle EU-beleidsterreinen en -programma's ter ondersteuning van innovatie

Nederland is voorstander van verregaande beleidscoherentie en synergie tussen alle MFK-instrumenten, op basis van missiegedreven Europese maatschappelijke uitdagingen. Aan deze uitdagingen moet gezamenlijk gewerkt worden vanuit de specifieke doelstellingen van elk instrument. Nederland is voorstander van het aanbrengen van synergie tussen de verschillende instrumenten die innovatie als oogmerk hebben. In het rapport *LAB – FAB – APP Investing in the European future we want* van de High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes, staat bijvoorbeeld een voorstel om regio's vanuit het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie te helpen bij het opzetten van transnationale, missiegerichte smart specialisation strategies die de doelstellingen van het Kaderprogramma aanvullen of steunen. Daarbij roept Nederland de Commissie op om hierbij geen overlap of dubbelingen te creëren. Het Seal of Excellence bijvoorbeeld, bedoeld om goede projectvoorstellen die geen financiering vanuit het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie (Horizon2020) krijgen, te helpen bij het krijgen van financiering uit andere fondsen, gaat in het geval van EFRO voorbij aan de verschillende bestaansredenen van het Kaderprogramma (stimuleren van excellent onderzoek en innovatie met hoge impact) en EFRO (stimuleren van regionale ontwikkeling). Via beleidscoherentie moeten de verschillende instrumenten beter op elkaar worden aangesloten, maar geen overlap vertonen.

Aanvullend op het bovenstaande is het van belang dat de Commissie in de voorbereiding van de volgende programmaperiode en de volgende fase van smart specialisation strategies voor zichzelf het concept van RIS3 volledig heeft uitgewerkt en helder is in de voorwaarden die zij de regio's stelt bij het opstellen van de strategieën. In de aanloop naar de huidige strategieën stuitten de lidstaten en regio's op veel problemen, omdat de Commissie al werkende weg het concept van RIS3 uitwerkte. Uiteindelijk kwam pas in de zomer van 2014 – een half jaar na de start van de programmaperiode – de definitieve guidance voor het opstellen van een smart specialisation strategie beschikbaar. Dit leidde uiteindelijk in veel lidstaten en regio's tot (ernstige) vertragingen bij het opstellen van de strategieën en de EFRO-programma's, waardoor de besteding van de structuurfondsen onder druk kwam te staan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een eerste indruk na overleg met andere lidstaten is dat de analyse van de problematiek door de Commissie herkend wordt. Er zijn echter nog veel vragen over de uitwerking van de voorstellen, waarbij de Commissie vooral wordt gevraagd rekenschap te geven van lokale omstandigheden zoals demografische ontwikkelingen. Naar verwachting zal ook het

Europees Parlement hier aandacht voor vragen. Verdere krachtenveld-analyse kan onder andere gemaakt worden n.a.v. discussies in de raads werkgroepen Industrie en Onderzoek.

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

In de mededeling staan geen voorstellen voor nieuwe regelgeving, wel voor nieuwe pilotprojecten.

a) Bevoegdheid

De aangekondigde voorstellen van de Commissie zijn verdere stappen op staand beleid waarop de Commissie Unie bevoegdheden heeft: economische, sociale en territoriale samenhang (regionaal beleid) en onderzoek en technologische ontwikkeling. Het betreft hier gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten (zie art. 4, lid 2 onder c, en art. 4, lid 3, VWEU). Voor wat betreft onderzoek en technologische ontwikkeling geldt dat het optreden van de Unie lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. (regionaal beleid). De Commissie lijkt hiermee geen nieuwe bevoegdheden naar zich toe te trekken.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Er is binnen het Europese regionaal beleid sprake van gelaagde verdeling van verantwoordelijkheden tussen regionaal, nationaal en Europees niveau. Bij de doelstelling van de smart specialisation-aanpak, namelijk het verbinden van Europese regio's en op die manier verkleinen van de verschillen tussen regio's, zit een heldere meerwaarde van het voeren van Europees beleid. Voorgestelde proefprojecten hebben als bedoeling de Europese toegevoegde waarde van het beleid te vergroten en gebeuren op basis van vrijwillige deelname van lidstaten of regio's. Mogelijk ontstaan er problemen bij de voorstellen die gefocust zijn op het ondersteunen van minder ontwikkelde en transitieregio's als de Commissie te veel op de stoel van regionale beleidsmakers gaat zitten in inhoudelijke sturing. Hiervoor moet echter verdere uitwerking van de voorstellen afgewacht worden. Wanneer de uitgewerkte maatregelen bekend zijn zal het kabinet de subsidiariteit van de dan voorliggende voorstellen nauwkeurig opnieuw beoordelen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De vorm en inhoud van de voorstellen lijken proportioneel te zijn omdat er veelal wordt voortgebouwd op bestaand beleid. Er moet echter meer duidelijk worden over de uitwerking van de voorstellen. Als er sprake is van het opzetten van nieuwe structuren of een wildgroei aan thematische platforms, de Commissie te veel gewicht hangt aan smart specialisation strategies voor het verstrekken van middelen aan lidstaten of regio's die nog veel stappen te zetten hebben, of de Commissie te hoge of ongewenste eisen gaat stellen aan regionale hervormingen, kan de houding veranderen. Wanneer de uitgewerkte maatregelen bekend zijn zal het kabinet de proportionaliteit van de dan voorliggende voorstellen nauwkeurig opnieuw beoordelen.

d) Financiële gevolgen

Voorstellen zullen deels gefinancierd worden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Toelichting van de Commissie leert dat het waarschijnlijk 300.000 tot 400.000 euro voor de duur van de projecten zal zijn, wellicht meer. Mogelijk zal van vrijwillig deelnemende lidstaten of regio's aan proefprojecten ook een bijdrage worden gevraagd. Dat moet nog duidelijk worden, maar zal op basis van vrijwilligheid zijn. Nederland is van mening dat de 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 EU-jaarbegroting. De voorstellen mogen niet vooruitlopen op de budgettaire omvang van het beleid of over de allocatie van middelen naar lidstaten in de nieuwe MFK-periode 2021–2017. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De EFRO-programma's worden over het algemeen gekenmerkt door een hoge administratieve last voor deelnemende partijen. Rapportageverplichtingen zijn zwaar in relatie tot de subsidiebedragen. Dit geeft bijvoorbeeld als risico dat midden- en kleinbedrijf vaak afhaakt en daarmee wordt een groot deel van de gewenste innovatie kracht niet gerealiseerd. Het vierde voorstel van de Commissie in deze mededeling is onder andere gericht op het makkelijker maken van gecombineerd gebruik van verschillende instrumenten, wat zou resulteren in lagere administratieve lasten, een belangrijk aspect voor Nederland. De vraag is nog wel op welke wijze de Commissie dit denkt vorm te gaan geven. De voorstellen hebben in het algemeen als doel om de concurrentiekracht van Europa te vergroten. Nederland vindt dat proefprojecten zoveel mogelijk binnen bestaande kaders moeten worden opgezet om extra bureaucratie te voorkomen.