

Fiche 3: mededeling bijdrage EU Regionaal Beleid aan de Europa 2020-strategie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Bijdrage van het Regionaal Beleid aan de slimme groei in het kader van de Europa 2020-strategie

Datum Commissiedocument

6 oktober 2010

Nr. Commissiedocument

COM(2010) 553 definitief

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199722

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raadswerkgroep Structuurfondsen. Op dit moment is geen Raadsbehandeling voorzien.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling, die een aanvulling vormt op het vlaggenschipinitiatief "Innovatie Unie", geeft de Commissie invulling aan de bijdrage van het Regionaal beleid aan een van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, slimme groei (innovatie, onderwijs, digitale maatschappij). De Commissie ziet het Cohesiebeleid als het instrument bij uitstek om alle regio's, ongeacht hun ontwikkelingsstadium, in staat te stellen kennis te ontwikkelen en/of te verwerven en aan te wenden voor innovatie. Daarmee levert het Regionaal beleid een belangrijke bijdrage aan behoud en groei van de concurrentiekracht van de EU.

De voorgestelde acties en maatregelen richten zich met name op een verdergaande inzet van middelen van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) voor kennis en innovatie. Dit moet in de huidige programmaperiode leiden tot een herallocatie van onbenutte middelen naar kennis- en innovatiedoelstellingen. Tevens stelt de Commissie voor te starten met de ontwikkeling van slimme (regionale) specialisatiestrategieën (smart specialisation strategies). De intentie hiervan is te komen tot een meer gerichte inzet van regionaal beleid gekoppeld aan de Europa 2020 agenda. Ook kunnen deze strategieën in de nieuwe periode de basis vormen voor afspraken tussen de belanghebbenden en een meer resultaatgerichte benadering binnen het regionaal beleid.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

In de mededeling stelt de Commissie geen nieuwe maatregelen of wet- en regelgeving voor. Wel wordt een aantal acties aangekondigd, die hieronder worden beschreven.

EFRO-programma's 2007-2013

In de mededeling geeft de Commissie een aanzet voor de wijze waarop regionaal beleid ook in de huidige programmaperiode kan bijdragen aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en formuleert daarvoor een aantal acties. Enkele daarvan zijn: herallocatie onbenutte middelen, de uitwerking van slimme regionale specialisatiestrategieën, het stimuleren van het gebruik van finan-

cieringsinstrumenten (zogenaamde Financial engineering instrumenten) en de inzet van openbare aanbestedingen om via de vraagzijde innovatie te stimuleren.

De Commissie roept verder op de voor de huidige programmaperiode nog voor handen zijnde middelen aan te wenden voor innovatie. De aanpassing van de EFRO-programma's (waaronder de herallocatie van middelen) is een aangelegenheid van de programma's - en daarbij betrokken belanghebbenden - zelf, waarna aanpassingen ter goedkeuring aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

EFRO-programma's post-2013

Voor de toekomstige programmaperiode zal deze mededeling van invloed zijn op de opvolger(s) van de huidige Verordening voor Regionaal Beleid en (eventuele) nationale programma's. Hierover zal in de periode tot 2014 nog uitgebreid worden onderhandeld.

Eveneens van belang voor deze discussie is de uitkomst van de besprekingen over de wijze waarop de Europa 2020-strategie vertaald moet gaan worden naar nationaal beleid en de eventuele rol van conditionaliteit hierin.

Wanneer Cohesiebeleid instrumenteel is bij de vertaling van de doelen uit de Europa 2020-strategie naar de lidstaten, moeten de regionale specialisatiestrategieën hiermee worden verbonden. In de huidige programmaperiode is, voor een vergelijkbaar doel onder de Lissabonagenda, het Nationaal Strategisch Referentiekader opgesteld. Het is denkbaar dat voor de toekomstige programma's eveneens een dergelijk nationaal raamwerk moet worden vastgesteld. De uiteindelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden zal door Nederland worden gezien in het kader van de subsidiariteit en proportionaliteit.

Bevoegdheid

Economische, sociale, en territoriale samenhang, waar het regionaal beleid onder valt, is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2 VWEU). De EU heeft de bevoegdheid de prioritaire doelstellingen van EU- structuurfondsen (zoals EFRO) vast te stellen (artikel 177 VWEU).

Subsidiariteit

Voor zover dit oordeel op dit moment kan worden gegeven, beoordeelt Nederland de subsidiariteit van deze mededeling positief. Doel van het regionaal beleid is de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de regio's en de achterstand van minder begunstigde regio's te verkleinen, evenals het bevorderen van de concurrentiekracht, werkgelegenheid en Europese territoriale samenwerking. De Europa 2020-strategie (slimme groei) kan hieraan bijdragen. Voor een koppeling van de Europa 2020-strategie en het regionaal EU-beleid is het EU-niveau het meest geschikte niveau.

Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. De voorgestelde acties passen binnen de geldende structuurfonds-verordeningen. Er is dan ook geen sprake van aanpassing van bestaande betrokken regelgeving of verschuiving van bevoegdheden. Tenslotte hebben deze voorgestelde acties geen juridisch verplichtend karakter.

Enkele acties sluiten bovendien mooi aan bij de huidige Nederlandse aanpak, zoals de clustergerichte aanpak en de keuze om per regio de nadruk te leggen op een beperkt aantal sterke punten. De oproepen van de Commissie geven voldoende richting aan en laten de lidstaten vrij in hoe zij daar invulling aan geven.

Financiële gevolgen: geen, de activiteiten dienen binnen bestaande budgettaire kaders te worden gefinancierd. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de gangbare regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt de mededeling en de acties die door de Commissie worden aangekondigd. Deze sluiten in veel gevallen aan bij het Nederlandse *position paper* Toekomst Cohesiebeleid dat op

23 juni door de minister van Economische Zaken samen met de decentrale overheden is vastgesteld.

In het *paper* pleit Nederland ervoor het Cohesiebeleid bij te laten dragen aan de strategische doelstellingen van de EU. Aandacht voor innovatie en onderzoek is daarbij essentieel omdat daarmee de concurrentiekracht op een globaliserende markt kan worden behouden en verder kan worden vergroot. In de huidige programmaperiode is in de Nederlandse EFRO-programma's sterk ingezet op innovatie. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor complexiteit en uitvoerbaarheid in de toekomst en samenwerking met regio's in buurlanden.

De commissie stelt de volgende acties voor lidstaten en decentrale overheden voor:

Actie 1: ontwikkelen van slimme specialisatiestrategieën

Deze actie beoogt de beschikbare middelen te richten op de sterke punten van regio's die de beste vergelijkende voordelen bieden, bijvoorbeeld op clusters, bestaande sectoren, eco-innovatie, markten met een hoge toegevoegde waarde, ambities van de overheid, of specifieke onderzoeksgebieden. De ontwikkeling van dergelijke strategieën kan onmiddellijk worden gestart en vergt een gezamenlijke en clustergerichte aanpak waarin alle belanghebbenden zijn betrokken: bedrijven, kennisinstellingen en overheden.

Als suggestie geeft de Commissie aan uit welke bouwstenen een dergelijke strategie zou kunnen bestaan, te weten: het bevorderen van clustervorming, een innovatievriendelijk ondernemingsklimaat voor MKB's, leven lang leren in onderzoek en innovatie, een plek voor de creatieve en culturele industrie, ontwikkelen van aantrekkelijke regionale onderzoeksinfrastructuur en "centers of competence", het realiseren van de grote maatschappelijke uitdagingen, openbare aanbestedingen en de digitale agenda. Met de verwijzing naar de Commissiemededeeling "Innovatie Unie"¹ wordt eveneens voorgesteld Europese innovatiepartnerschappen een plaats te geven in de strategieën.

Ter ondersteuning van deze actie zal in de huidige programmaperiode programmatisch en financieel zwaarder moeten worden ingezet op het ondersteunen van kennis en innovatie. De Commissie benadrukt hieraan volledig haar medewerking te zullen verlenen.

Standpunt Nederland

Slimme specialisatiestrategieën gaan uit van een gerichte inzet van beperkte middelen. Door nadruk te leggen op twee tot drie sterke punten per regio wordt een kritische massa gehaald waarmee daadwerkelijk een ontwikkeling in gang kan worden gezet. Evenals met de door de Commissie voorgestane clustergerichte aanpak heeft Nederland ook positieve ervaringen met een heldere keuze voor een beperkt aantal sterke punten. De introductie van de slimme specialisatiestrategieën wordt dan ook door Nederland ondersteund.

Voor de ontwikkeling van slimme specialisatiestrategieën, ziet Nederland hier een verdere ontwikkeling van de huidige operationele programma's in. Ook deze zijn tot stand gekomen in een proces tussen de verschillende belanghebbenden en bevatten heldere keuzes. De voorgestelde strategieën gaan hier nog een stap verder in, maar passen daarmee goed in het door Nederland vastgestelde Position paper Toekomst Cohesiebeleid. Een punt van aandacht is wel de verhouding tussen de slimme specialisatiestrategieën waar de gebiedsgerichte integrale benadering centraal staat en de sectorale thematische innovatiepartnerschappen die de Commissie wil oprichten.

Dat er meer wordt gekeken naar de resultaten van de programma's dan naar de input ondersteunt Nederland. Wel is hierbij een punt van aandacht hoe de resultaatmeting plaatsvindt. De voorgestelde systematiek zou wat Nederland betreft moeten leiden tot een vermindering van de administratieve last en niet tot een verzwaring.

Nederland ondersteunt in beginsel de suggestie van de Commissie voor herallocatie van onbenutte middelen. Daarbij wordt echter aangetekend dat de uitvoering van de Nederlandse programma's dermate goed verloopt dat het, met een slag om de arm voor de uiteindelijke realisatie, vooralsnog

¹ Document COM(2010) 546, Zie ook het BNC-fiche hierover.

niet nodig lijkt binnen Nederland tot herallocatie over te gaan. Daarbij wordt opgemerkt dat de Nederlandse programma's met een Lissabon-oormerking van 60% al een sterke nadruk op kennis en innovatie kennen: 60% van alle EFRO -middelen wordt ingezet voor het streven naar hogere R&D uitgaven, zoals geformuleerd in de Lissabonstrategie. Indien de Commissie met herallocatie van onbenutte middelen doelt op middelen die in principe terug zouden vloeien naar de lidstaten, dan acht Nederland dit niet opportuun.

Actie 2: meer gebruik maken van financieringsinstrumenten (Financial engineering)

In de mededeling breekt de Commissie een lans voor een intensiever gebruik van financieringsinstrumenten ter ondersteuning van innovatie. Hieronder worden verstaan: zachte leningen, garanties en durfkapitaal, overeenkomstig het type en de omvang van de betreffende onderneming of het betrokken risico.

Standpunt Nederland

Nederland ziet zowel voordelen als kanttekeningen bij het inzetten van Financial engineering. Nederland steunt daarom verdere onderzoek naar de mogelijkheden van Financial engineering, waaronder de studie naar de budgettaire consequenties en de N+2 regel. In potentie biedt het de mogelijkheid bieden om meer projecten te ondersteunen met een kleiner budget. Immers, gegenereerde projectinkomsten stromen terug naar het fonds, waardoor de middelen opnieuw beschikbaar worden gesteld voor de ondersteuning van projecten. Deze vorm van ondersteuning bestaat bovendien voornamelijk uit risicodragende leningen in plaats van subsidies, waardoor bedrijfsmatig werken en efficiëntie worden gestimuleerd. Nederland is dan ook voorstander te onderzoeken in hoeverre het Financial engineering instrumentarium kan worden uitgebreid.

Toch is een aantal kanttekeningen te plaatsten. Zo is het (1) niet de bedoeling dat deze instrumenten de marktpartijen verdringen door te concurreren met de financiële sector, zou het (2) onwenselijk zijn als Financial engineering middelen automatisch in een fonds terechtkomen zonder verdere duidelijkheid over de vervolginzet van de teruggestorte middelen en moet (3) toepassing niet leiden tot verzwaring van de administratieve lasten of extra beheersrisico's. Onder meer vanwege deze kanttekeningen is het uitgangspunt dat dergelijke instrumenten alleen na een zorgvuldig onderzoek en een grondige afweging dienen te worden ingezet.

Tenslotte, los van de vraag of een verdere intensivering van het gebruik van revolverende fondsen² in de huidige periode wenselijk is, beperkt de snelle uitvoering van de programma's in de huidige periode de mogelijkheid over te gaan tot een intensiever gebruik van dergelijke fondsen.

Actie 3: streven naar de mogelijkheid (krachtens artikel 37, lid 6, onder b), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 om interregionale samenwerking te financieren ter bevordering van onderzoek en innovatie in het kader van de convergentiedoelstelling en de doelstelling "Regionaal concurrentievermogen" en betere toegang tot internationale onderzoek- en innovatienetwerken in het kader van het Zevende Kaderprogramma (KP7) en het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP).

Standpunt Nederland

Nederland kan akkoord gaan met dit voorstel. Innovatie en daaraan gerelateerde ruimtelijke vraagstukken zijn nu al onderwerp van interregionale samenwerking, maar zou beslist nog verder kunnen worden bevorderd. Ook een betere toegankelijkheid tot KP7 en het CIP, met name voor het bedrijfsleven in het algemeen en het MKB in het bijzonder, draagt bij aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende innovatieve clusters.

Actie 4: Het inzetten van openbare aanbestedingen om (de ontwikkeling van) innovatieve diensten, processen en producten te stimuleren.

Standpunt Nederland

² Een 'eindeloos' fonds in de zin dat er leningen aan derden worden verstrekt. Aflossing en rente op de leningen vloeien terug in kas, waarna het fonds dit geld via laagrentende leningen opnieuw kan gebruiken voor relevante projecten.

Nederland vindt dit een goed voorstel, omdat met openbare aanbestedingen regionale overheidsambities vanuit regionale sterktes kunnen worden ingevuld. Dit sluit uitstekend aan bij het uitbreiden van de vormen van financiering om ondernemerschap en innovatie te versterken.

Nederlandse overheden die door aanbesteding innovatieprojecten willen starten, kunnen hierbij ondersteuning vinden via het programma Innovatiegericht Inkopen en gebruik maken van de succesvolle SBIR aanbestedingsmethode die door Agentschap NL wordt uitgevoerd.

Actie 5: systematischer gebruik maken van internationale intercollegiale toetsing van onderzoeksprojecten door onafhankelijke deskundigen ter vergroting van de doeltreffendheid van de ondersteuning.

Standpunt Nederland

Een intercollegiale toetsing van onderzoeksprojecten zou een waardevol middel kunnen zijn ter vergroting van de doeltreffendheid van de steun. Echter de concrete invulling van deze actie is vooralsnog onduidelijk evenals de effecten op de uitvoerbaarheid van de operationele programma's. Bekeken moet worden of deze actie met het oog op uitvoerbaarheid, het streven naar vereenvoudiging en lastenverlichting opportuun is.

Actie 6: overwegen van het gebruik van het EFRO voor de financiering van geschikte geselecteerde KP7- en CIP-projecten.

Standpunt Nederland

In de Nederlandse situatie kunnen projecten niet worden voorgesorteerd. De subsidieregeling en de daaruit voortvloeiende toetsingskaders schrijven voor dat behandeling plaatsvindt op volgorde van binnenkomst ("Wie het eerst komt, die het eerst maalt"). Wel kunnen projectvoorstellen, na te zijn afgewezen bij het FP7 of het CIP als EFRO-subsidievoorstel worden ingediend. Ze worden dan op volgorde van binnenkomst behandeld. Voor de toekomst vindt Nederland dat in de eerste plaats het cohesiebeleid als zelfstandig beleid met eigen doelstellingen op het gebied van economische sociale en territoriale cohesie het uitgangspunt dient te zijn. Daarbij staan de regionale strategieën centraal. Daardoor kan het EFRO niet automatisch gelden als financieringsbron van geschikte geselecteerde KP7 en CIP-projecten, maar zal nauw moeten worden aangesloten bij de programma's. Net zoals bij de Europese innovatiepartnerschappen zal goed gekeken moeten worden naar de uitwerking van deze actie en de rol van het cohesiebeleid.

Actie 7: benutten van de mogelijkheden tot verbetering van het regionaal innovatiebeleid via de intercollegiale leeractiviteiten die door platforms en netwerken in het kader van KP7, CIP en Interreg IV C worden aangeboden.

Standpunt Nederland

Nederland is voorstander van "policy-learning" binnen bestaande netwerken zoals voorgesteld en ondersteunt actieve agendering van dit onderwerp in de bestaande overleggen.

De commissie stelt de volgende acties voor die zij **zelf** zou moeten ondernemen:

Actie 1: Faciliteren van het ontwikkelen en implementeren van slimme specialisatiestrategieën door:

- *het opzetten van een Platform voor Slimme Specialisatie;*
- *het verspreiden van data-analyses en beleidsinformatie over onderzoek en innovatie in een EU-breed perspectief;*
- *dit aan de orde te stellen in daarvoor geëigende platforms.*

Actie 2: Ondersteunen van lidstaten en regio's bij de implementatie van scholing, kennis en innovatie projecten.

Actie 3: Nauwe samenwerking met financiële instellingen.

Actie 4: Ondersteunen van ondernemingsmogelijkheden voor het MKB.

Actie 5: Verbeteren van de samenhang tussen verschillende EU programma's op het terrein van scholing, kennis en innovatie.

Ten slotte geeft de Commissie aan te zullen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is dat grootschalige onderzoeksfaciliteiten, zoals op de ESFRI-lijst vermeld, in aanmerking kunnen komen voor financiering vanuit structuurfondsen.

Nederlands standpunt

Nederland moedigt de Commissie van harte aan de voorgestelde acties op te pakken. Kanttekening daarbij is dat de maatregelen niet mogen leiden tot verzwaring van de administratieve lasten.