

Fiche 1: Mededeling Mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie. De strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

18 mei 2021

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2021) 252

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0252&qid=1622108604937>

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

In deze mededeling wordt een mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie (O&I) in een veranderende wereld beschreven. Gegeven de grotere aandacht rondom internationale samenwerking, druk op de geopolitieke verhoudingen in de wereld en de ontwikkelingen die nu lopen binnen Horizon Europe, is er aanleiding voor een algemene benadering van internationale samenwerking op het gebied van O&I vanuit de Europese Unie. Met de start van Horizon Europe kan deze Commissiemededeling als leidraad fungeren voor internationale samenwerking, onder andere bij het afsluiten van associatieovereenkomsten met derde landen.

Samenwerking over grenzen heen en het wereldwijd mobiliseren van onderzoekers en innovators is cruciaal voor de groene en digitale transitie, de weerbaarheid en het concurrentievermogen van Europa alsmede haar welvaart en welzijn. Met deze nieuwe Europese strategie voor internationale samenwerking bevestigt de Commissie dat openheid bij samenwerking op het gebied van O&I het uitgangspunt blijft, terwijl een gelijk speelveld en wederkerigheid op basis van fundamentele

waarden gestimuleerd moeten worden. Ook wordt beoogd de leidende rol van de EU te versterken bij ondersteuning van multilaterale onderzoeks- en innovatiepartnerschappen die oplossingen moeten bieden voor mondiale uitdagingen. De strategie biedt tevens een kader voor implementatie van de internationale dimensie van Horizon Europe.

In het eerste hoofdstuk worden de principes en waarden benoemd die de EU wil borgen en waarlangs de EU haar aantrekkingskracht als hoogwaardig centrum voor O&I in de wereld kan vergroten. Dit zijn o.a. academische vrijheid, onderzoeksethiek en -integriteit, gendergelijkheid, diversiteit en inclusiviteit, open data en open science, standaardisatie en wetenschapsdiplomatie. Er wordt benadrukt dat het kaderprogramma voor O&I, Horizon Europe, open staat voor de rest van de wereld. Aansluitend wordt ingegaan op de open strategische autonomie van de EU. Daarbij gaat het om het vinden van een nieuwe balans tussen openheid en het bewaken van EU-belangen, kennis, waarden en weerbaarheid. Verder wordt een assertievere EU-benadering voor een gelijk speelveld en wederkerigheid benadrukt. De Commissie wil maatwerk toepassen in de bilaterale O&I-samenwerkingen met derde landen, zodat deze verenigbaar zijn met de Europese belangen en waarden en de open strategische autonomie van de Unie versterkt wordt.

Het tweede hoofdstuk benoemt het belang van multilaterale wereldwijde samenwerking op het gebied van O&I om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden en worden er voorbeelden genoemd van reeds bestaande partnerschappen op dit vlak. Daaropvolgend gaat de mededeling in op de bijdrage van O&I aan de groene en digitale transitie¹. De Commissie beoogt een internationale benadering voor het verspreiden en delen van data op een veilige manier, het promoten van een veilig, open en veerkrachtig wereldwijd internet en het nastreven van ambitieuze doelstellingen op het gebied van internationale markttoegang met betrekking tot de digitale transitie.

Vervolgens gaat de Commissie in op het thema mondiale gezondheid. De Commissie beoogt haar strategieën rondom gezondheidsstelsels² en mondiale gezondheidsbescherming te versterken door middel van onderzoek, innovatie, capaciteitsopbouw en ondersteuning van de lokale productie, waarbij digitale innovaties centraal staan. De EU-geneesmiddelenstrategie speelt een expliciete rol bij het versterken van de EU als internationale speler op het terrein van gezondheid³.

In het laatste hoofdstuk worden prioritaire derde landen en regio's benoemd, zoals Afrika en Latijns-Amerika, om mee samen te werken. Gesteld wordt dat samenwerking met specifieke landen veelal plaatsvindt binnen multilaterale partnerschappen, maar dat ook bilaterale O&I-samenwerking versterkt moet worden en dan met name op gebieden die voor de EU van strategisch belang zijn.

¹ De zogeheten '2030 Digital Compass' vormt hierbij een richtlijn voor de EU.

² Onder meer via de EU-Gezondheidsunie wetgevingsvoorstellen: verordeningen over het EU- gezondheidscrisismechanisme en de mandaten van het Europees Medicijnagentschap (EMA) en het Europees Centrum voor ziektepreventie- en bestrijding (ECDC).

³ https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/human-use/docs/pharma-strategy_report_en.pdf

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse wetenschaps- en innovatiebeleid zijn nauw met elkaar verbonden en vullen elkaar aan. Het Nederlandse wetenschapsbeleid kent drie ambities, zoals verwoord in de Wetenschapsbrief: Nederlandse wetenschap heeft mondiale impact, is verbonden met de samenleving en Nederland is een kweekvijver en haven voor talent.⁴ Excellentie en impact vormen daarbij de basis.

Het kabinet is van mening dat Nederlandse O&I van wereldklasse niet zonder openheid, internationale samenwerking, academische vrijheid en talent van over de hele wereld gerealiseerd kan worden. Het kabinet acht het belangrijk dat Nederlandse onderzoekers en innovators kunnen samenwerken met de beste partners ter wereld om samen oplossingen te vinden voor grote maatschappelijke uitdagingen en daarmee zowel het Nederlands als het Europees concurrentievermogen versterken. Daarom is het kabinet voorstander van samenwerking binnen de Europese Onderzoeksruimte (ERA) en van het open karakter van Horizon Europe⁵. In het BNC-fiche over de Mededeling van de Commissie voor een vernieuwde ERA onderschrijft het kabinet het belang van de ERA en internationale samenwerking voor Nederland⁶.

Voor het kabinet is het van belang dat de EU weerbaar is in een verbonden wereld, waar op geopolitiek vlak veel veranderingen optreden. Deze strategische autonomie houdt voor het kabinet in dat de EU in staat is om als mondiale speler op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen. Hierbij dienen de open economie en internationale samenwerking als uitgangspunt te worden gehanteerd en protectionisme zo veel mogelijk te worden vermeden. Dit is ook het standpunt van Nederland geweest tijdens de onderhandelingen over Horizon Europe⁷.

Om ongewenste kennisoverdracht tegen te gaan, heeft het kabinet in de Kamerbrief Kennisveiligheid Hoger Onderwijs en Wetenschap⁸ een pakket aan maatregelen aangekondigd, met als doel de kennisveiligheid in het hoger onderwijs en de (toegepaste) wetenschap beter te borgen. Kernwaarden als academische vrijheid, wetenschappelijke integriteit en openheid vormen daarbij het uitgangspunt. Bij de maatregelen draait het om maatwerk en proportionaliteit; het uitgangspunt is steeds 'open waar mogelijk, beschermen waar nodig'. Het kabinet zet daarbij nadrukkelijk in op Europese samenwerking en kennisuitwisseling. Het kabinet is van mening dat er

⁴ Brief Nieuwsgierig en Betrokken: de waarde van wetenschap, 28 januari 2019.

⁵ Veel van de internationale samenwerkingen in Nederland vinden plaats via de Europese Onderzoeksruimte (ERA): sinds 2000 is dit het beleidsplatform waar zowel de Europese onderzoeksprogramma's – zoals het kaderprogramma Horizon Europe – en het nationale beleid in de lidstaten voor onderzoek en innovatie deel uitmaken om elkaar te versterken en toe te werken naar een open interne markt voor O&I.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2967

⁷ Geannoteerde Agenda Raad voor Concurrentievermogen 29 september 2020, kamerstuk 21 501-50, nr. 500

⁸ Kamerbrief kennisveiligheid hoger onderwijs en wetenschap, 27 november 2020, kamerstuk 31 288, nr. 894

zowel op nationaal niveau als gezamenlijk op Europees en internationaal niveau moet worden opgetrokken om kennisveiligheid te borgen.

Tot slot maakt het kabinet zich sterk voor een *One Health Approach* voor infectieziekten; een geïntegreerde aanpak van gezondheidsthematiek, waarin de gezondheid van mensen, dieren en het milieu in direct verband staan met elkaar. Zoönosen- en antibioticaresistentie zijn onderdeel van deze *One Health Approach* en Nederland kent hiervoor zowel een nationale als een internationale aanpak, waar O&I ook onderdeel van uit maakt. Op EU-niveau speelt Nederland in samenwerking met andere lidstaten een proactieve rol bij de uitrol van de EU geneesmiddelenstrategie. Daarnaast is Nederland zeer actief op dit gebied binnen de Wereldgezondheidsorganisatie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorgestelde aanpak, waarin wordt erkend dat zowel kansen als risico's gepaard gaan met internationale samenwerking op het gebied van O&I, sluit goed aan bij het Nederlandse beleid. Ook de nadruk op principes als wederkerigheid, openheid en het bevorderen van een gelijk speelveld is van belang bij Nederlandse onderzoeks- en innovatiesamenwerkingen. Het kabinet verwelkomt de mededeling en beoordeelt de in de mededeling aangekondigde initiatieven positief. De positieve punten en de aandachtspunten worden hieronder per thema toegelicht.

Het kabinet is positief over de mondiale benadering van O&I van de Europese Commissie en de daarbij horende gebalanceerde aanpak bij het aangaan van internationale wetenschaps- en innovatiesamenwerkingen. Het kabinet benadrukt de volgende positieve punten uit de commissiemededeling. Ten eerste ondersteunt het kabinet de benadering van de Commissie om maatwerk toe te passen in de samenwerking met derde landen. Nederland is voorstander van een pragmatische, transparante en proportionele aanpak, waarbij het belang van internationale samenwerking voorop staat en daarbij aandacht is voor het beschermen van de strategische belangen. Veel van de internationale samenwerkingen vinden plaats via het EU- kaderprogramma Horizon Europe. Het kabinet acht het dan ook positief dat gelijkgestemde landen kunnen associëren bij Horizon Europe. Zo kan de excellente kennis- en innovatiecapaciteit van de EU en de mogelijkheden voor het kennisveld en innovators vergroot worden. Dit versterkt toponderzoek en het concurrentievermogen. Hiervoor is een spoedige afronding van de Horizon Europe- associatieovereenkomsten wenselijk. Daarbij dienen de specifieke uitsluitingsgronden in de implementatie in de associatieovereenkomsten van Horizon Europe beter uitgewerkt en duidelijk onderbouwd te worden om willekeur bij uitsluiting van landen te voorkomen.

Het kabinet vindt het voorstel van de Europese Commissie positief om met wereldwijde partners gezamenlijke onderzoeksagenda's en financieringsprogramma's, zoals Horizon Europe, op te zetten om globale uitdagingen aan te pakken. Wel moet er gewaakt worden voor een exclusieve focus op onderzoek met impact op de korte termijn; ook fundamenteel en ongebonden onderzoek speelt een belangrijke rol bij het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Het kabinet zal zich inzetten om de bovenstaande punten te berde te brengen tijdens de onderhandelingen.

Verder steunt het kabinet het voorstel om te komen tot gerichte bilaterale routekaarten met prioritaire landen buiten de EU. Hierbij is het van belang om in te zetten op duidelijke afspraken op kennisgebieden waarop samenwerking voor EU en prioritaire landen buiten de EU in evenwichtige mate voordelen biedt. Het kabinet zal de Commissie verzoeken om de lidstaten hierbij actief te betrekken, zowel bij het opstellen van en de gesprekken over de routekaarten, alsook het monitoren van de gemaakte afspraken. Ook zal het kabinet de Commissie vragen welke mogelijke consequenties zij voorziet indien derde landen zich niet aan de afspraken in de routekaart houden, aangezien de routekaarten niet bindend zijn.

Het kabinet kijkt ook positief aan tegen het voorstel om in samenwerking met lidstaten de basisprincipes voor internationale samenwerking op het gebied van O&I op te stellen. Het kabinet zal de Commissie wel vragen toe te lichten op welke manier zij deze basisprincipes concreet wil gaan inzetten en acht het hierbij belangrijk dat lidstaten daadwerkelijk nauw betrokken worden bij de verdere uitwerking van deze basisprincipes, zoals de Commissie voorstelt. Verder dient er ook een rol te zijn voor de kennissector, inclusief hoger onderwijs.

Het kabinet onderschrijft de inzet op onderzoek, innovatie en kennisveiligheid als onderdeel van het versterken van open strategische autonomie van de EU. Het kabinet vindt het echter een gemis dat het hoger onderwijsdomein niet wordt betrokken bij alle in deze mededeling aangekondigde initiatieven en maatregelen. Juist omdat in het hoger onderwijsdomein internationale samenwerking ook een belangrijke rol speelt. Daarnaast is het belangrijk dat veiligheidsbewustzijn en weerbaarheid worden verhoogd in de gehele kennissector. Dat is een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse beleid. Verder is het kabinet van mening dat het voorstel te weinig oog heeft voor het nationale beleid omtrent economische – en kennisveiligheid van de EU-lidstaten en de maatregelen die op nationaal niveau al getroffen worden. Het kabinet zal daarom de Commissie vragen om een meer faciliterende en aanjagende rol te spelen om bijvoorbeeld kennisoverdracht tussen lidstaten te stimuleren.

Wat de voorstellen rondom digitale en groene transitie betreft, is het kabinet voorstander van een open economie die gestoeld is op internationale handel en kennisuitwisseling. Het kabinet wil wel benadrukken dat voor een weerbaar digitaal ecosysteem er binnen EU-verband kan worden samengewerkt binnen bestaande initiatieven en structuren, zoals in een *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) of een industrie-alliantie. Het kabinet merkt ook op dat bij de voorstellen rondom de groene transitie nadrukkelijk ingezet wordt op technologie, terwijl sociale innovatie hier ook een rol zou kunnen en moeten innemen.

Tot slot is Nederland op het gebied van gezondheid positief over het uitwerken van een pandemieverdrag, een initiatief dat initieel door de Europese Raad was gelanceerd. In het verdrag worden de kernpunten van verschillende evaluatiecommissies belegd: een *One Health Approach*, een mechanisme voor nakoming (*compliance*), duurzame financiering van de

Wereldgezondheidsorganisatie, lokale productie, en digitale innovaties ten behoeve van infectieziekten surveillance en snelle data- en kennisdeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat er over het algemeen veel draagvlak zal zijn voor de mededeling en voor de algemene notie dat internationale samenwerking van belang is voor O&I. Veel landen hebben hun eigen inhoudelijke prioriteiten, maar gezien de breedte van de ambities en de veelheid aan voorstellen is de verwachting dat de meeste lidstaten zich hier goed in zullen vinden. In het kader van open strategische autonomie is het de verwachting dat een aantal gelijkgestemde lidstaten het belang van openheid in internationale samenwerking zal benadrukken. Hierbij geldt het principe 'zo open als mogelijk' om samenwerking met historische excellente partners en bondgenoten voort te kunnen zetten en zo reciprociteit te kunnen borgen. Andere lidstaten zullen een meer protectionistische houding tonen en samenwerking (waaronder publieke aanbestedingen) eerder tot de EU willen beperken.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het onderzoeks- en innovatieterrein. Op grond van artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) beschikt de EU over een parallelle bevoegdheid op het gebied van onderzoek. De uitoefening van die bevoegdheid belet lidstaten niet om hun bevoegdheid uit te oefenen op dit terrein.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Vanwege een breed scala aan beleid en programma's is de EU een belangrijke katalysator voor internationalisering van O&I. O&I zijn bij uitstek terreinen waarop internationale samenwerking essentieel is met het oog op de beoogde excellentie en impact en het aandragen van oplossingen voor mondiale uitdagingen op het gebied van o.a. klimaat, energie, duurzaamheid, digitalisering en gezondheid. Gezien o.a. geopolitieke ontwikkelingen, het verhogen van O&I investeringsvolumes in andere delen van de wereld en waarden, zoals academische vrijheid, die onder druk kunnen komen te staan, is er reden voor optreden op EU-niveau ten behoeve van internationale O&I samenwerking.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit van de mededeling; het in de mededeling voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk en is geschikt voor de te bereiken doelen. De Commissie komt namelijk met acties die aansluiten op de inrichting van de ERA en Horizon Europe. Daarnaast richt het voorgestelde optreden op het gebied van wetenschap en innovatie zich op de Europese samenwerking met derde landen, wat volgens het kabinet van

vitaal belang is. De acties voor/gericht op een Europese benadering bij het aangaan van deze samenwerkingen, bijvoorbeeld door met wereldwijde partners gezamenlijke onderzoekagenda's en financieringsprogramma's op te zetten, bilaterale routekaarten te vormen en door het uitwerken van pandemieverdrag, zijn daarom geschikt om tot excellente wetenschap te komen en gaan niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Het voornaamste instrument voor het uitvoeren van internationale acties van de Commissie op het gebied van O&I is Horizon Europe onder het MFK 2021-2027. Het kabinet verwacht naar aanleiding van deze mededeling geen directe financiële gevolgen voor Nederland. 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 concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk. Internationale O&I-samenwerking draagt bij aan het versterken van de Europese concurrentiepositie wanneer daarbij evenwicht wordt gezocht tussen openheid en het bewaken van de belangen van de EU (open strategische autonomie).

De maatregelen in de mededeling moeten gezien worden in de context van toenemende machtspolitieke concurrentie tussen staten en beogen bij te dragen aan evenwichtige en wederzijdse voordelige O&I-samenwerking op mondiaal niveau. Het kabinet is hier positief over.