



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 24. syyskuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten väliset asiat:
2018/0224(COD)
2018/0225(COD)

12066/2/18
REV 2

RECH 370
COMPET 594
IND 236
MI 625
EDUC 317
TELECOM 277
ENER 297
ENV 583
REGIO 70
AGRI 415
TRANS 367
SAN 264
CADREFIN 193
CODEC 1445

ILMOITUS

Lähtettäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto

Kom:n asiak. nro: 9865/18 + ADD 1

Asia: *Kilpailukykyneuvoston 27.–28. syyskuuta 2018 pidettävän istunnon valmistelu*

Euroopan horisontti -paketti: Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma 2021–2027

a) Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta "Euroopan horisontti" ja sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevista säännöistä

b) Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman "Euroopan horisontti" täytäntöönpanoa koskevasta erityisohjelmasta

– *Tilanneselvitys*

I JOHDANTO

1. Komissio toimitti 7. kesäkuuta 2018 neuvostolle Euroopan horisontti -paketin¹.
2. Nykyiseen puiteohjelmaan (Horisontti 2020) verrattuna Euroopan horisontti -puiteohjelman perustamisasetuksessa yhdistetään kaksi säädöstä (puiteohjelma ja osallistumista ja tulosten levittämistä koskevat säännöt) yhdeksi säädökseksi. Ohjelman rakenne perustuu kolmeen pilariin: Ensimmäinen pilari, "Avoim tiede", varmistaa vahvan jatkuvuuden Horisontti 2020 -ohjelman kanssa tukemalla huipputason tiedettä sekä tutkijoiden liikkuvuutta ja tutkimusinfrastruktuureja. Se on pitkälti alhaalta ylöspäin suuntautuva. Toinen pilari "Maailmanlaajuiset haasteet ja teollisuuden kilpailukyky" vie eteenpäin yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemista ja teollisuuden teknologioita noudattaen enemmänkin ylhäältä alas etenevää lähestymistapa, joka kohdistuu unionin ja maailmanlaajuisiin poliittisiin ja kilpailukykyä koskeviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Säännöllisten ehdotuspyyntöjen lisäksi otetaan käyttöön rajallinen määrä suuren näkyvyyden omaavia missioita. Kolmannessa pilarissa "Avoim innovointi" keskitytään erityisesti markkinoita luovan läpimurtoinnovoinnin laajentamiseen perustamalla Euroopan innovaationeuvosto. Tämän pilarin toimenpitein tuetaan myös Euroopan innovaatioekosysteemien tehostamista sekä jatketaan unionin tukea Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutille (EIT).
3. Tässä tilanneselvityksessä käsitellään seuraavia aiheita:
 - a) Euroopan horisontti -**asetus** (mukaan lukien osallistumista ja tulosten levittämistä koskevat säännöt), joka kattaa ohjelman kaikki keskeiset elementit sen rakenteesta ja tavoitteista ehdotettuun talousarvioon ja rahoitusmekanismeihin, eurooppalaiset kumppanuudet, missiot, avoimen saatavuuden sekä maiden mahdollisen assosioitumisen Euroopan horisontti -ohjelmaan; ja

1 9865/18 + ADD 1–6, 9870/18 + ADD 1–6 + ADD 6 COR 1, 9868/18 + ADD 1–2, 9871/18 + ADD 1–6.

- b) **erityisohjelma**, jossa määritellään ja kehitetään suunnitellun toiminnan perustelut, alat, joilla toimia toteutetaan, sekä toiminnan suuret linjat, jotka ovat puite-ehdotuksen eri prioriteeteille ominaisia. Tämä korostaa myös täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanorakenteita (Euroopan tutkimusneuvosto ERC, Euroopan innovaationeuvosto, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti), joiden tehtävänä on saavuttaa tavoitteet ja toteuttaa kaavaillut toimet.

II TILANNEKATSAUS

Neuvoston tutkimustyöryhmä alkoi tarkastella aihekohtaisiin paketteihin perustuvaa komission ehdotusta Bulgarian puheenjohtajakaudella (kolme kokousta) ja Itävallan puheenjohtajakaudella (11 kokousta 13.9.2018 mennessä).

Kesä- ja heinäkuussa pidetyissä kokouksissa keskityttiin komission esittelemiін Euroopan horisontti-ohjelman eri elementteihin (mukaan lukien vaikutustenarviointi) sekä jäsenvaltioiden esittämiін kommentteihin ja kysymyksiін. Syyskuussa on tähän saakka keskusteltu erityiskysymyksistä (oikeusperustat, strateginen suunnittelu, synergiat Euroopan aluekehitysrahaston kanssa, osallistumissäännöt).

Tutkimusministerit tapasivat 17. heinäkuuta 2018 Wienissä pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa (tutkimus) vaihtaakseen ensimmäistä kertaa näkemyksiä Euroopan horisontti-ehdotuksesta.

Jäsenvaltioilla on lisäksi ollut mahdollisuus antaa kirjallista palautetta Euroopan horisontti-ehdotuksen aihekohtaisista paketeista, joista on keskusteltu heinäkuussa teknisellä tasolla. Puheenjohtajavaltio laatii ensimmäisen puheenjohtajavaltion tekstin jäsenvaltioiden esittämien kannanottojen pohjalta. Tämän tekstin tarkastelua jatketaan ja siitä neuvotellaan tulevina viikkoina.

Valtaosa valtuuskunnista suhtautuu yleisesti myönteisesti komission ehdotuksiin, mutta ne ovat myös ottaneet esiin useita kysymyksiä keskustelujen aikana ja kirjallisissa kommentteissaan. Tärkeimmät kysymykset ja asiaan liittyvät perustelut on esitetty jäljempänä.

1. YLEISTÄ

- Oikeusperustat: Euroopan horisontti -ohjelma perustuu SEUT-sopimuksen osastoihin "Teollisuus" ja "Tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruuspolitiikka" (173, 182, 183 ja 188 artikla). Koska komissio haluaa tukea vahvasti innovointia, se on ehdottanut, että Euroopan horisontti -puiteohjelman täytäntöönpanoa koskeva erityisohjelma perustuisi SEUT-sopimuksen osastoihin "Teollisuus" ja "Tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruuspolitiikka" (173 ja 182 artikla). Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) oikeusperusta on osasto "Teollisuus", ja se saa edelleen rahoitusosuuden Euroopan horisontti -ohjelmasta. Euratomin tutkimus- ja koulutusohjelmaa koskeva ehdotus perustuu Euratomin perustamissopimuksen 7 artiklaan.

Koska tässä poiketaan Horisontti 2020 -ohjelmalle ehdotetuista oikeusperustoista, tutkimustyöryhmässä kesäkuussa 2018 käytyjen keskustelujen aikana useat jäsenvaltiot pyysivät neuvoston oikeudellista yksikköä antamaan lausunnon komission erityisohjelmapäätöstä koskevalle ehdotukselle ehdottamista oikeusperustoista (SEUT 173 artiklan 3 kohta ja 182 artiklan 2 kohta) ja erityisesti SEUT 173 artiklan 3 kohdan käytöstä kyseisen ehdotuksen toisena oikeusperustana.

Neuvoston oikeudellisen yksikön mukaan Euroopan komission puiteohjelman perustamisasetukselle ehdottamat oikeusperustat ovat asianmukaiset, mutta erityisohjelmaa koskevan päätöksen olisi perustuttava vain 182 artiklan 4 kohtaan. Näin ollen erityisohjelmaa koskeva päätös olisi hyväksyttävä erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (hyväksyminen Euroopan parlamentin ja talous- ja sosiaalikomitean kuulemisen jälkeen).

Euroopan komissio esitti 11. syyskuuta 2018 epävirallisen asiakirjan, jossa se vahvisti valinneensa erityisohjelmaa koskevalle päätösehdotukselle kaksi oikeusperustaa. Se esitti perustelut tälle valinnalle ja vastasi neuvoston oikeudellisen yksikön esittämiin argumentteihin. Tutkimustyöryhmä keskusteli 3. ja 13. syyskuuta 2018 neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnosta ja mahdollisista tavoista edetä². Valtuuskuntien selkeä enemmistö kannatti neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon noudattamista.

2 Perustuu asiakirjaan WK 9744/2018 INIT: puheenjohtajavaltion ilmoitus 27. elokuuta 2018 – neuvoston oikeudellisen yksikön näkemys tavoista edetä, Euroopan horisontti -ohjelman oikeusperustat.

- Strateginen suunnittelu: Euroopan horisontti -ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi yhdenmetyllä tavalla ja jotta toteutukseen saataisiin jonkin verran joustavuutta, Euroopan horisontti -ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa esitetään strategista suunnitteluprosessia, jolla pyritään määrittämään yhteiset tavoitteet ja yhteiset toiminta-
alat, kuten kumppanuus- ja missioalat. Jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin huolensa siitä, onko strategisen suunnittelun käsite loppuun asti harkittu, eritoten sen suhteen, mikä jäsenvaltioiden virallinen rooli olisi ja mitä tekijöitä käsite kattaisi. Tätä kysymystä käsiteltiin tutkimusministerien epävirallisessa kokouksessa Wienissä 17. heinäkuuta 2018. Tätä aihetta on käsitelty perusteellisemmin asiakirjassa ST 12071/18, Strategista suunnittelua koskeva tausta-asiakirja.
- Pilareiden nimet: Useat valtuuskunnat ovat pyytäneet pilareiden nimeämistä uudelleen. Tämä koskee erityisesti pilaria I "Avoin tiede" ja pilaria III "Avoin innovointi". Syynä pyyntöön on, että nämä nimet voivat helposti sekoittua muihin avoimen tieteen käsitteisiin (jotka tuovat tieteellisen tutkimuksen, datan ja tiedon levityksen yleisön saataville heti, kun ne ovat käytettävissä, käyttäen digitaalista ja yhteistyöteknologiaa) ja avoimeen innovointiin (joka avaa innovointiprosessin henkilöille, joilla on kokemusta muilta aloilta kuin korkeakoulu- ja tiedeyhteisöistä). Myös Euroopan komissio käyttää näitä käsitteitä tutkimuksen ja innovoinnin yhteydessä, ja ne ovat Euroopan horisontti -ohjelman olennaisia ominaispiirteitä.
- Pk-yritysten rooli: Euroopan innovaationeuvoston perustaminen on aloite, jonka kautta Euroopan horisontti -ohjelma pyrkii integroimaan Horisontti 2020 -puiteohjelman monia toimia Euroopan innovaationeuvostoon. Komissio haluaa Euroopan innovaationeuvoston avulla keskittyä radikaaleja ja läpimurtoinnovaatioita koskeviin toimiin. Valtuuskunnat ilmaisivat huolensa ensinnäkin siitä, että lisäinnovaatioita ei nimenomaisesti mainita: monille pk-yrityksille lisäinnovaatiot ovat tärkeä menetelmä innovoida ja luoda uusia markkinoita. Toiseksi ne toivat esiin huolensa siitä, että ohjelmasta puuttuu kohdennettu pk-väline, joka on hyödyttänyt tuhansia pk-yrityksiä eri puolilla Eurooppaa Horisontti 2020 -ohjelmassa.
- Euroopan teollisuuden rooli ja keskeiset mahdollistavat teknologiat: Euroopan horisontti -ohjelman toimia koskeviin tarkistettuihin järjestelyihin ei kuulu teollisuutta yleisesti koskevia erityistoimia eikä erityisesti keskeisiä mahdollistavia teknologioita koskevia erityistoimia. Jäsenvaltiot haluavat teollisuudelle ja keskeisille mahdollistaville teknologioille näkyvämmän aseman ottaen huomioon niiden perustavanlaatuinen rooli Euroopan kilpailukyvyn kannalta.

- Tutkimusyhteistyö: Valtuuskunnat ovat laajalti yhtä mieltä siitä, että rajat ylittävään tutkimusyhteistyöhön perustuvat hankkeet, jotka rahoitetaan puiteohjelmasta, luovat merkittävää lisäarvoa. Tämän tyyppisten yhteistyöhankkeiden on oltava myös Euroopan horisontti -ohjelman keskiössä.
- Synergiat: Euroopan horisontti -ehdotuksessa annetaan paljon painoarvoa synergioille Euroopan horisontti -ohjelman eri elementtien välillä ja vieläkin näkyvämmiin muiden monivuotiseen rahoituskehukseen sisältyvien ohjelmien kanssa. Valtuuskunnat ovat vahvistaneet synergioiden merkityksen. Ne ovat kuitenkin huolissaan lisääntyvästä monimutkaisuudesta ja sen vaikutuksista toimintapolitiikan tehokkaaseen koordinointiin, toteutukseen ja tutkimusyhteisöihin, jotka haluaisivat osallistua ohjelmiin. Synergiat Euroopan aluekehitysrahaston kanssa ovat äärimmäisen tärkeitä useille jäsenvaltioille, minkä vuoksi puheenjohtajavaltio järjesti tätä käsitelleen teknisen seminaarin 6. syyskuuta 2018.

2. SÄÄNTELY

- Puolustusalan tutkimus: Komissio on ehdottanut monivuotiseen rahoituskehukseen kuuluvien vuoden 2020 jälkeen toteutettavien ohjelmien yhteydessä perustettavaksi Euroopan puolustusrahaston, joka käsittäisi tutkimukseen tehtäviä investointeja (valmiuksien kehittämismahdollisuuden lisäksi). Koska SEUT-sopimuksessa määrätään, että kaikkien unionin T&K-toimien tulisi kuulua puiteohjelman piiriin, puolustusalan tutkimus on kytketty Euroopan horisontti -ohjelmaan (5 artikla). Valtuuskuntien enemmistö haluaa pitää selvästi erillään nämä kaksi ohjelmaa ja korostaa, että Euroopan horisontti on pidettävä luonteeltaan siviiliohjelmanä. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on kuitenkin kehottanut neuvostoa vahvistamaan Euroopan horisontti -ohjelman perustamissopimuksessa viittauksia puolustusrahastoon, jotta näiden ohjelmien yhteys tehtäisiin selvimmäksi. Neuvoston oikeudellinen yksikkö otti tämän asian esille suullisessa kannanotossaan tutkimustyöryhmässä 3. syyskuuta 2018.

- Missiot: Ajatus ottaa käyttöön rajallinen määrä kohdennettuja missioita sai useimpien valtuuskuntien hyväksynnän, mutta esiin tuotiin myös huoli näiden missioiden valintaprosessista ja jäsenvaltioiden osallistumisesta (strategisen suunnitteluprosessin kautta). Jäsenvaltiot ovat myös ottaneet esiin kysymyksiä yleisistä klusterien rahoittamispuitteista maksettavista määrärahoista, ehdotetusta portfoliolähestymistavasta ja uudesta rakenteesta missiolautakuntien ja missiopäälliköiden kautta tapahtuvaa täytäntöönpanoa varten, näiden roolista, asemasta ja velvoitteista, ottaen huomioon myös komiteamenettely.

- Kumppanuudet: Euroopan horisontti -ehdotuksessa ennakoidaan yksinkertaistettua lähestymistapaa kumppanuuksiin, joita on kolmentyyppisiä: *yhteissuunnitellut, yhteisrahoitettavat ja institutionaaliset kumppanuudet*. Tämä kumppanuuksien yksinkertaistaminen ja järjeistäminen on saanut paljon myönteisiä reaktioita valtuuskunnilta, sillä tämän katsotaan olevan neuvoston 1. joulukuuta 2017 hyväksymien päätelmien mukaista. Tähän saakka keskusteluissa on keskitytty siihen, että kumppanuudet otetaan mukaan osaksi strategista suunnittelua, missioiden ja kumppanuuksien väliseen suhteeseen sekä ERACin ad hoc -työryhmän kumppanuuksien alalla aikaansaamien tulosten huomioon ottamiseen Euroopan horisontti -ehdotuksen tekstissä. Rahoitusnäkökohtien osalta on tuotu esiin huoli seuraavista: i) kumppanuuksien kokonaistalousarvio on täsmentämätön, ii) keskitetyn hallinnoinnin määritelmä on epäselvä, sillä jäsenvaltiot ovat tehneet selväksi, että ne eivät halua luoda yhteisiä budjetteja, iii) vaikeudet arvioida luontoissuorituksia, etenkin kun on kyse elinkeinoelämän kumppaneista, iv) haaste saada jäsenvaltioilta pitkäkestoisia, oikeudellisesti sitovia rahoitusosuuksia niiden kansallisten talousarviosykliden vuoksi, v) vaikeudet kerätä rahoitusta EU:n eri ohjelmälähteistä, vi) institutionaaliin kumppanuuksiin osallistuvien jäsenvaltioiden 50 %:n vähimmäisosuus.

- Talousarvio: Talousarviosta ei ole vielä käyty yksityiskohtaisia keskusteluja. Tämä koskee myös monivuotisesta rahoituskehyksestä käytävien keskustelujen alkuvaihetta. Useat valtuuskunnat ovat kuitenkin pyytäneet tarkempaa erittelyä budjetista missioiden sisällyttämisen ja kumppanuuksien tulevan sisällyttämisen vuoksi.

- Kansainvälinen yhteistyö / assosioituminen: Valtuuskunnat ovat pyytäneet, että kansainväliseen yhteistyöhön sovellettaisiin strategista lähestymistapaa koko Euroopan horisontti -ohjelman osalta, että jäsenvaltiot voisivat olla mukana päättämässä assosioituvista maista ja että vastavuoroisuudelle annettaisiin enemmän painoarvoa. Lisäksi valtuuskunnat ovat ottaneet esiin vähimmäiskelpoisuusvaatimukset sekä yhden edunsaajan välineisiin osallistumista koskevat rajoitukset.
- Osallistumista koskevat säännöt: Komissio ehdotus osallistumista ja tulosten levittämistä koskevista säännöistä jatkaa pitkälti aiempien puiteohjelmien ja varsinkin Horisontti 2020 -ohjelman käytäntöjä. Tutkimustyöryhmässä on aloitettu keskustelut yleisellä esittelyllä 3. syyskuuta 2018, ja jäsenvaltioiden ensimmäisiä kirjallisia kommentteja odotetaan saatavaksi syyskuun 2018 loppuun mennessä.

3. ERITYISOHJELMA

- Pilari I: Pilariin I ehdotetuista toimista ja toimenpiteistä vallitsee laaja yhteisymmärrys, sillä ne ovat hyvin pitkälti (tulevia ja kehitteillä olevia teknologioita lukuun ottamatta) jatkoa Horisontti 2020 -ohjelman toimille ja ovat saaneet huomattavasti lisää määrärahoja. On kuitenkin muutamia maita, jotka haluaisivat, että Marie Skłodowska-Curie -toimille annetaan enemmän määrärahoja, ja on myös tuotu esiin huoli siitä, että tutkimusinfrastruktuurien määrärahat ovat suhteessa vähentyneet. Tämän lisäksi jotkin jäsenvaltiot ehdottivat, että otetaan käyttöön kannustimia/apurahoja EU:n ulkopuolelta palaaville tutkijoille ja Euroopan tutkimusneuvostoa edeltävää vaihetta koskeva rahoitus nuorille tutkijoille.
- Pilari II: Jäsenvaltiot suhtautuivat yleisesti myönteisesti eri alojen välisten klustereiden käyttöönottoon pilari II:ssa, mutta kahta näistä klustereista (b) "Osallisuutta edistävä ja turvallinen yhteiskunta" ja (d) "Ilmasto, energia ja liikkuvuus" pidettiin liian laajoina. Toinen esiin otettu kysymys on se, miten tärkeää on kaikkien teknologisen valmiuden tasojen sisällyttäminen toisen pilarin toimiin.

- Pilari III: Jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti Euroopan innovaationeuvoston perustamiseen. Samalla ne painottivat, että niillä on vielä useita hallintoon ja täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Erityyppisille innovaatioille pyydettiin antamaan määritelmät päätöksen 2 artiklassa. Lisäksi jäsenvaltiot toivoivat asianmukaista koordinoitua Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin toimien kanssa.

Jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti ajatukseen siitä, että Euroopan innovaatioekosysteemien tuki rahoitettaisiin tästä pilarista. Samalla ne pyysivät täsmentämään erityistoimenpiteitä ja kohderyhmiä.

- Eurooppalaisen tutkimusalueen vahvistaminen:

"Huippuosaamisen jakamiseen" liittyvien toimenpiteiden osalta valtuuskunnat pohtivat, onko ehdotettu talousarvio asianmukainen ja ovatko tämän alan toimet riittäviä. Useat valtuuskunnat ovat pyytäneet "horisontaalisia" lisätoimenpiteitä, esimerkiksi arviointimenettelyihin, verkostojen avaamiseen uusille kumppaneille tai Euroopan tutkimusneuvoston erityistoimien luomiseen liittyviä lisätoimenpiteitä. Useat valtuuskunnat kommentoivat myös järjestelyjä – niiden sisältöä, oikea-aikaista soveltamista ja säännöllistä päivittämistä – jotka liittyvät Euroopan horisontti -ohjelman tähän osioon kuuluvien ehdotusten toimittamiseen. Myös tutkijoiden palkkoja tarkasteltiin.

"EU:n tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän uudistaminen ja tehostaminen" -osion suhteen useat valtuuskunnat olivat huolissaan erillisen "Tiede ja yhteiskunta" -osion puutteesta sellaisena kuin se toteutettiin Horisontti 2020 -ohjelmassa ja talousarvion pienentämisestä näiden näkökohtien osalta Horisontti 2020 -ohjelmaan verrattuna. Eurooppalaisen tutkimusalueen ja eurooppalaisen korkeakoulutusalueen välisten synergioiden parantaminen sai laajaa kannatusta. Eurooppa-yliopistoaloitteen tosiasiallinen toteuttaminen ja Euroopan horisontti -ohjelman rooli tässä yhteydessä kaipaavat vielä täsmennystä.