

Fiche 5: Mededeling “Naar clusters van wereldklasse”

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel: Naar clusters van wereldklasse in de Europese Unie: uitvoeren van de brede innovatiestrategie

Datum Commissiedocument: 17 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 652 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197513

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: RWG Concurrentievermogen en Groei, Raad voor Concurrentievermogen (aannemen Raadsconclusies)

Eerstverantwoordelijk ministerie: EZ

2. Essentie voorstel

Deze mededeling “Naar clusters van wereldklasse” komt voort uit de innovatiestrategie¹ van 2006, die het versterken van clusters als één van de negen strategische prioriteiten aanwees voor het succesvol bevorderen van innovatie. De Commissie werd door de Europese Raad verzocht een analyse uit te voeren over hoe de transnationale dimensie van clusters² te bevorderen. Met deze mededeling komt de Commissie daaraan tegemoet.

De Commissie constateert dat aanhoudende marktfragmentering, zwakke banden tussen industrie en onderzoek en onvoldoende samenwerking binnen de EU betekenen dat clusters niet altijd de nodige kritische massa en het nodige innovatieve vermogen hebben om duurzaam het hoofd te bieden aan de mondiale concurrentie en om van wereldklasse te zijn. De mededeling identificeert als gevolg twee uitdagingen: Bereiken van kritische massa (om het hoofd te kunnen bieden aan mondiale concurrentie) en het versterken van het innovatieve vermogen van de Unie (voor het bereiken van excellentie en dus wereldklasse).

Om aan deze uitdagingen tegemoet te komen definieert de Commissie vier doelstellingen, gekoppeld aan maatregelen of aanbevelingen :

1. Verbetering van nationaal en regionaal clusterbeleid door ervaring te delen en informatie te verstrekken die onderlinge vergelijking mogelijk maakt.
2. Bevorderen van transnationale samenwerking tussen clusters, zodat de kwaliteit toeneemt en het concurrentievermogen versterkt wordt.
3. Bevordering van excellentie van clusterorganisaties, in de vorm van opleidingsprogramma's en de ontwikkeling van een kwaliteitslabel.
4. Verbeteren van de integratie van innovatieve MKB-bedrijven in clusters.

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

¹ COM(2006)502 “Kenniss in de praktijk brengen: een omvattende innovatiestrategie voor de EU” bekrachtigd in de conclusies van de Raad Concurrentievermogen van 4 december 2006

² Een cluster wordt door de Commissie gedefinieerd als een groep van bedrijven, gerelateerde economische actoren en instellingen die in elkaars buurt zijn gevestigd en een voldoende schaal hebben bereikt om gespecialiseerde expertise, diensten, hulpbronnen, leveranciers en vaardigheden te ontwikkelen.

proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja. Deze mededeling komt niet met nieuwe wet- en regelgeving maar biedt een raamwerk aan bestaand beleid om te komen tot meer synergie tussen de verschillende beleidsniveaus met het oog op de verdere ondersteuning van de ontwikkeling van clusters van wereldklasse in de EU. Daarnaast doet de Commissie enkele voorstellen ter ondersteuning van dit raamwerk door o.a. het beter op elkaar laten aansluiten van bestaand beleid, het verbeteren van bestaande instrumenten en het meer geconcentreerd inzetten hiervan. De Commissie zal op Europees niveau objectieve informatie over clusters verzamelen en publiceren³ en de uitwisseling van beleidservaring faciliteren⁴. Daarnaast is de Commissie bezig met het oprichten van een Europese groep voor clusterbeleid⁵ en het opstarten van een proefinitiatief voor de excellentie van clusterorganisaties. Het proefinitiatief omvat het aanbieden van specifieke opleidingsprogramma's aan clustermanagers. Een mogelijke uitkomst is een vereniging voor clustermanagers, die de ontwikkeling en handhaving van een kwaliteitslabel gaat uitwerken.

Bevoegdheidsvaststelling:

In de mededeling wordt een aantal maatregelen voor de Commissie aangekondigd en aanbevelingen aan lidstaten gedaan. Een specifieke rechtsbasis wordt niet genoemd. De EG heeft evenwel op grond van artikelen 157 en 165 van het EG verdrag een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten en de gemeenschap op het gebied van concurrentievermogen, onderzoek en technologische ontwikkeling te coördineren, met als doel de samenhang van het beleid van de lidstaten en het beleid van de Gemeenschap te verzekeren. De Commissie kan hiertoe in samenwerking met de lidstaten initiatieven ontplooiën.

Subsidiariteit:

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Een helder beleidskader op Europees niveau kan synergie op Europees niveau opleveren en een stimulans geven om te komen tot clusters van wereldformaat. Daarnaast kan dit schaalvoordelen en externe effecten opleveren die nationaal niet te realiseren zijn.

Proportionaliteit:

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van deze mededeling als positief. De Commissie komt met maatregelen ter ondersteuning van de lidstaten en regio's in hun inspanningen om hun clusterbeleid te verbeteren. Daarbij erkent de Commissie dat het vormen van clusters met name bewerkstelligd dient te worden door de markt zelf. De door de Commissie genomen maatregelen zijn vrijwillig en beletten de lidstaten niet om hun eigen initiatieven te ontplooiën.

Financiële gevolgen:

De mededeling leidt niet tot extra financiële middelen voor de EG-begroting. Er zijn geen nationale financiële gevolgen te verwachten omdat wordt uitgegaan van bestaand beleid. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is positief over de Europese doelstelling om te komen tot clusters van wereldklasse en verwelkomt daarom deze mededeling. Deze ambitie is in lijn met de nationale ambitie van de thematische innovatieprogramma's en programma's als "Pieken in de Delta". Alle nationale innovatieprogramma's hebben inmiddels een internationale agenda opgesteld, waarin Europese clusters gedefinieerd zijn als belangrijke partners voor zowel R&D als handelsbetrekkingen. Ook het verbeteren van de integratie van innovatieve MKB-bedrijven in clusters sluit aan bij de Nederlandse doelstelling.

³ European Cluster Observatory, www.clusterobservatory.eu

⁴ European Cluster Alliance, een open platform voor het ontwikkelen van ideeën en instrumenten ter verbetering van clusters

⁵ Commission Decision of 22 October 2008 setting up a European Cluster Policy Group (2008/824/EC)

Nederland deelt niet de definitie van clusters zoals gehanteerd in de mededeling. Deze worden gedefinieerd als een “groep van bedrijven, gerelateerde economische actoren en instellingen die in elkaars buurt zijn gevestigd en een voldoende schaal hebben bereikt om gespecialiseerde expertise, diensten, hulpbronnen, leveranciers en vaardigheden te ontwikkelen”. Hoewel het kabinetsbeleid nadrukkelijk ook is gericht op de uitbouw van *gebiedsgerichte* clusters die (economisch) van nationale en internationale betekenis zijn (Pieken in de Delta), zijn de nationale innovatieprogramma’s thematisch, en niet regionaal, georiënteerd. Afhankelijk van de aard van het type innovatieprogramma is geografische nabijheid een belangrijk aspect van, maar niet een vereiste voor, een cluster. Nederland zal dit onder de aandacht van de Commissie brengen.

Nederland draagt al sinds 2006 actief uit dat om daadwerkelijke clusters van wereldformaat te kunnen creëren, ook over grenzen heen moet worden gekeken. Europese sterktes moeten worden samengebracht en ze moeten elkaar tegelijkertijd scherp houden om zo goed mogelijk te kunnen presteren in een mondiale context. Daarom wordt door Nederland al grensoverschrijdend samengewerkt met regio's zoals Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Er wordt ook gewerkt aan de samenwerking met Frankrijk om specifieke innovatieclusters op Europees niveau te realiseren. Een ondersteunende rol op Europees niveau zal kunnen bijdragen aan een meer grensoverschrijdende invulling bij het vormen van clusters van wereldformaat. Uiteindelijk blijft het echter aan de markt om te komen tot een initiatief.

Er is momenteel goede transnationale samenwerking gaande op het gebied van R&D onderzoeksprojecten in met name het Zevende kaderprogramma. Waar behoefte aan is, is een meer programmatische, strategische, samenwerking waarin ook de niet R&D aspecten kunnen worden opgenomen (zoals menselijk kapitaal, mobiliteit en bevorderen van de deelname van het MKB). Nederland zal het belang van deze verbreding aankaarten bij de Commissie. Het initiatief van de Commissie om goede beleidsvoorbeelden uit te wisselen en praktische transnationale samenwerking te vergemakkelijken zal kunnen bijdragen aan deze verbeterlag

Een Europese groep voor clusterbeleid (*European Cluster Policy Group*; ECPG) kan voorzien in de behoefte om ervaring te delen en van elkaar te leren bijvoorbeeld m.b.t. de integratie van MKB in clusters; strategische en meer programmatische samenwerking te bevorderen; en aanbevelingen te doen hoe samen te werken met en in te passen in andere EU structuren en instrumenten, zoals JTI's of Eureka. Richting Commissie zal worden gecommuniceerd dat deze groep niet een extra bestuurlijke laag moet creëren en binnen het in het Besluit⁶ vastgelegde mandaat opereert. Ook de relatie van deze groep met andere overlegstructuren, zoals het European Cluster Alliance, diverse cluster- en innovatienetwerken opgericht onder PRO INNO en INNOVA Europe, ERA-netten⁷ en de onlangs gestarte EPG⁸ sub-group on innovation dient verhelderd te worden.

Nederland kijkt kritisch naar het argument dat clusterbeheer een nieuwe beroepskwalificatie zou moeten worden en daarom specifieke opleidingsprogramma's behoeft. Dit initiatief mag geen inbreuk doen aan de nationale bevoegdheden op het gebied van onderwijs en kwalificaties. Nederland is ook kritisch ten opzicht van de ontwikkeling van een kwaliteitslabel. In beide gevallen zal aan de Commissie worden gecommuniceerd dat dit proefinitiatief niet marktversturend mag werken en gedreven moet worden vanuit de vraag van de markt.

Nederland zal bij aanvullende voorstellen voor concrete maatregelen aandacht vragen voor het voorkomen van onnodige regeldruk voor bedrijven. Nederland vindt het van belang dat de Commissie bij vervolgvorstellen een degelijke impact assessment bijvoegt, inclusief een volwaardige kosten-baten-analyse.

⁶ Commission Decision of 22 October 2008 setting up a European Cluster Policy Group (2008/824/EC)

⁷ European Research Area programmatische netwerken onder het zevende Kaderprogramma

⁸ Enterprise Policy Group