

Bryssel 18.10.2016
SWD(2016) 331 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi

unionin osallistumisesta

useiden jäsenvaltioiden yhdessä käynnistämään

Välimeren alueen tutkimus- ja innovointikumppanuuteen (PRIMA)

{ COM(2016) 662 final }

{ SWD(2016) 332 final }

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi – ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan unionin osallistumisesta Välimeren alueen tutkimus- ja innovaatiokumppanuuteen (PRIMA)
A. Toimenpiteen tarve
Välimeren alueen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmiä ei hallinnoida kestävällä tavalla. Ilmastonmuutos pahentaa tilannetta, ja lisäksi tilanteella on merkittäviä jatkovaikutuksia, kuten sosiaalinen ja taloudellinen paine, epävakaus ja ulkoinen muuttoliike. Yksi merkittävä syy Välimeren alueen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmien kestävämmään hallintaan on se, ettei ole olemassa sellaisia yhteisiä innovatiivisia ratkaisuja, jotka olisi mukautettu alueen paikallisiin olosuhteisiin, jotka olisivat helposti siirrettävissä eri puolille aluetta ja jotka olisivat täysin testattuja ja käytännössä toimivaksi osoitettuja. Tällaisia ratkaisuja ei synny, koska Välimeren alueella tutkimukseen ja innovointiin (T&I) tehtävien investointien kokonaismäärä ei ole oikeassa suhteessa alueellisen haasteen kokoon nähden. Lisäksi investointitaso vaihtelee suuresti maiden välillä, rahoitusta ei ole keskitetty ratkaisemaan veteen ja elintarvikkeisiin liittyvää haastetta eikä mukana olevilla asianomaisilla sidosryhmillä – esimerkiksi yksityisen sektorin sidosryhmillä – aina ole riittävän vahvoja T&I-valmiuksia. T&I-yhteistyö EU:n jäsenvaltioiden ja eteläisten ja itäisten Välimeren maiden välillä on myös liian hajanaista (yleensä kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvaa), jotta sillä olisi merkittäviä vaikutuksia.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Yleisenä tavoitteena on kehittää täysin testattuja ja toimivaksi osoitettuja yhteisiä innovatiivisia ratkaisuja, joita Välimeren alueen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmien alalla kiireellisesti tarvitaan, ja näin tehdä Välimeren alueen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmistä tehokkaampia, kustannustehokkaita ja kestäviä ja auttaa samalla ratkaisemaan ravitsemukseen, terveyteen, hyvinvointiin ja muuttoliikkeeseen liittyviä perustavanlaatuisia ongelmia. Tämän yleisen päämäärän saavuttamiseksi asetetaan seuraavat neljä erityistavoitetta: – vakaan, pitkäaikaisen, yhteisen strategisen T&I-ohjelman laatiminen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmien alalla, – kaikkien kansallisten tutkimus- ja innovointiohjelmien suuntaaminen strategisen T&I-ohjelman täytäntöönpanoon, – kaikkien (julkisen ja yksityisen sektorin) asiaankuuluvien T&I-toimijoiden rakenteellinen osallistuminen strategisen T&I-ohjelman täytäntöönpanoon yhdistämällä osaaminen ja taloudelliset voimavarat tarvittavan kriittisen massan saavuttamiseksi, – T&I-rahoituksen sekä kaikkien mukana olevien toimijoiden täytäntöönpanomahdollisuuksien vahvistaminen.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Aloite sopii täysin Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvaan uuteen kumppanuuskehikseen kolmansien maiden kanssa, sillä siinä käsitellään joitakin muuttoliikkeen perimmäisiä syitä; se sijoittuu selkeästi tutkimus-, ilmastonmuutos-, ympäristö- ja maatalouspolitiikan välisille rajoille ja se ilmentää uutta kehitysyhteistyömallia, jota esitetään uudessa kumppanuuskehiksessä, siltä osin kuin se koskee yksityisten sijoittajien osallistumista ja rajallisten talousarviovarojen kasvattamista vipuvaikutuksen kautta sekä siltä osin kuin siinä keskitytään pk-yrityksiin ja kestävään infrastruktuuriin. Vain EU:n tason toimilla voidaan saada aikaan hyvin koordinoitu ja yhtenäinen ohjelma, jolla saavutetaan tarvittava mittakaava, laajuus ja kriittinen massa erityis- ja yleistavoitteiden toteuttamiseksi. EU:n tason toimille on ominaista voimakas vipuvaikutus, sillä ne saavat liikkeelle merkittäviä uusia julkisia ja yksityisiä investointeja. Lisäksi ne tuottavat vaikutuksia, jotka menevät T&I-politiikkaa ja -ratkaisuja pidemmälle ja tukevat näin EU:n ulkoisia politiikkoja ja pyrkimyksiä käsitellä muuttoliikkeen perimmäisiä syitä. EU:n osallistuminen PRIMAn myös todennäköisesti vahvistaa EU:n näkyvyyttä ja maailmanlaajuista vastuuta EU:n naapuruuspolitiikan hengessä, mikä edistää eriyttämistä ja lisää keskinäistä sitoutumista naapuruuspolitiikan kumppanimaiden kanssa.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Vaihtoehto 0: Toiminnan säilyttäminen ennallaan – perusskenaario – Horisontti 2020 -puiteohjelmasta annetaan tukea edelleen yleisesti vesi- ja elintarvikeasioissa tapauskohtaisesti. On epätodennäköistä, että

käynnistettäisiin erityisiä aloitteita, joiden tarkoituksena on integroida Välimeren alueen T&I-järjestelmät. Yksittäiset toimet kestäisivät yleensä 3–4 vuotta. Vaikutus olisi vähäinen. Tämä ei ole paras vaihtoehto.

Vaihtoehto 1: ERA-NET-yhteisrahoitustoimi – Horisontti 2020 -puiteohjelman pääasiallisena toimintana olisi toteuttaa kunkin toimen osalta yksi (tai useampi) yhteisrahoitettu yhteinen ehdotuspyyntö, minkä tuloksena rahoitetaan valtioiden välistä tutkimusta ja/tai innovointihankkeita. Yksittäiset toimet kestäisivät yleensä 5 vuotta. Tämän avulla ei voitaisi puuttua olennaisesti innovaatioulottuvuuteen, sillä kansalliset ohjelmat, jotka olisivat mukana yhteistyössä ja joiden kautta toimia koordinoitaisiin, keskittyvät pääasiassa julkisten tutkimusorganisaatioiden tekemään tutkimustoimintaan. Vaihtoehdon 1 ei oleteta yhdistävän kansallisia rahoitusohjelmia yhteisen tutkimuksen strategiseksi ohjelmaksi. Tämä ei ole paras vaihtoehto.

Vaihtoehto 2: SEUT-sopimuksen 185 artiklaan perustuva PRIMA-aloitteen mukainen yhteinen ohjelma – Tämän avulla EU voi säätää osallistumisestaan useiden jäsenvaltioiden käynnistämiin tutkimus- ja kehitysohjelmiin, myös osallistumisesta tällaisten ohjelmien täytäntöönpanoa varten luotuihin rakenteisiin. Horisontti 2020 -puiteohjelmasta annetun asetuksen 26 artiklassa täsmennetään SEUT-sopimuksen 185 artiklan mukaisen aloitteen yksilöintiin ja ehdottamiseen liittyvät edellytykset ja kriteerit. Muiden kriteerien lisäksi komissio voi ehdottaa 185 artiklan mukaisia aloitteita ainoastaan tapauksissa, joissa tarvitaan erityistä täytäntöönpanorakennetta ja joissa osallistujavaltiot ovat tiukasti sitoutuneet integrointiin tieteellisellä, hallinto- ja rahoitustasolla. Tässä vaihtoehdossa muodostetaan kattava strateginen tutkimussuunnitelma ja toteutetaan se kokonaisuudessaan moninaisilla rajat ylittävillä ehdotuspyynnöillä, jotka ovat useiden osallistujavaltioiden toteuttamia ja jotka pannaan täytäntöön erityisen täytäntöönpanorakenteen kautta (erityisen täytäntöönpanorakenteen rahoituselin). Tämä on yleensä pitkäaikainen sitoumus (10 vuotta). EU myöntäisi rahoitustukea, joka vastaa kansallisia investointeja. Tämä vaihtoehto on paras erityisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja etenkin useiden pilotti- ja esittelyhankkeiden toteuttamiseksi strategisesti tärkeillä aloilla, jotka liittyvät vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmiin. Siinä otetaan täysimääräisesti huomioon kaikki saadut kokemukset – EU:n rahoitusosuuden hallinnoinnista, aikaansaaduista vaikutuksista jne. – aiempien ja parhaillaan käynnissä olevien 185 artiklan mukaisten aloitteiden täytäntöönpanosta. Tämän vaihtoehdon tarkoituksena on lisäksi varmistaa moitteeton varainhoito ja suojella Euroopan unionin taloudellisia etuja asianmukaisilla ennakkotarkastuksilla, taloudellisella raportoinnilla ja jälkikäteen tehtävällä tarkistuksella.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Verkossa järjestetyn sidosryhmien kuulemisen perusteella **vaihtoehdon 2** katsotaan olevan paras toimintavaihtoehto.

Myös asiantuntijaryhmän mukaan, kuten sen raportissa todetaan, **vaihtoehtoa 2** pidetään edullisimpana toimintavaihtoehtona.

Laajasta poliittisesta näkökulmasta katsottuna etusijalle asetettavan vaihtoehdon on oltava oikeassa suhteessa ratkaistavan ongelman tärkeyteen ja sen kiireellisyys, tarpeeseen todella ratkaista ongelma ensi tilassa sekä osallistujien pyrkimyksiin ja sitoumukseen antaa riittävästi voimavaroja ja yhteistä huomiota onnistuneen tuloksen varmistamiseksi. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna vaihtoehto 2 vaikuttaa tarkoituksenmukaisimmalta, sillä siihen sisältyvät mahdollisesti suurempi **vaikuttavuus** esitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa, muita vaihtoehtoja parempi täytäntöönpanon **tehokkuus** sekä suurempi **yhtenäisyys** muiden politiikkojen ja ohjelmien kanssa, vaikkakin siinä on joitakin riskejä, joita olisi vähennettävä asianmukaisesti.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidulla 185 artiklan mukaisella vaihtoehdolla saadaan nopeasti yhdenmuettyä kansalliset T&I-ohjelmat ja -toimet Välimeren alueella. Sillä varmistetaan, että täysin testatut ja toimivaksi osoitetut yhteiset innovatiiviset, integroidut ratkaisut vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmien kestävää hallinnointia varten toteutetaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Se tarjoaa enemmän mahdollisuuksia Välimeren alueen elintarvike- ja vesialan pk-yrityksille ja muille yrityksille. Sillä on laajamittaisia myönteisiä ympäristövaikutuksia. Se parantaa viljelijöiden toimeentuloa. Se tuottaa mittavia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Se parantaa Välimeren alueen ihmisten ravitsemusta ja terveyttä. Se myös parantaa poliittista vakautta ja vähentää sisäistä ja ulkoista muuttoliikettä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Aloite edellyttää 200 miljoonan euron investointeja Horisontti 2020 -puiteohjelmasta PRIMA-aloitteen mukaisen yhteisen ohjelman 10 vuoden keston aikana. Tämä EU:n rahoitusosuus vastaa osallistujavaltioiden sitoumusten samansuuruista määrää. EU:n rahoitusosuuden ja osallistujavaltioiden rahoitusosuuden välille tehdään selvä työnjako. EU:n rahoitusosuus keskitetään pääasiassa T&I-toimiin korkeamman teknologisen valmiuden tasolla siten, että tukea annetaan tarvittavan kriittisen massan saavuttamiseksi muutamissa strategisesti valituissa pilotti- ja esittelyhankkeissa. Kansalliset rahoitusosuudet keskitetään T&I-toimiin alemman teknologisen

valmiuden tasolla, liikkuvuus- ja koulutustoimiin, verkostoitumistoimiin jne. Vuotuisten työsuunnitelmien avulla varmistetaan, että kaikki toimet ovat keskenään johdonmukaisia ja että ne on suunnattu toiminnallisten sekä erityis- ja yleistavoitteiden saavuttamiseen.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Aloitteella luodaan Välimeren alueen suurille, pienille ja keskisuurille yrityksille sekä mikroyrityksille – erityisesti vesi- ja elintarvikealalla toimiville – lisää taloudellisia mahdollisuuksia. Välimeren alueella mikroyritykset sekä pienet ja keskisuuret yritykset ovat tärkeä talouden ja työllisyyden moottori. Elintarvikealan pk-yritykset muodostavat suuren osan pk-yritysten kokonaismäärästä, ja niillä on paljon innovointipotentiaalia. PRIMAn asiantuntijaryhmän mukaan puolet elintarvikealan pk-yrityksistä pystyisi toteuttamaan innovointitoimia, jolloin ne voisivat osallistua paljon entistä laajemmin esimerkiksi elintarviketeollisuuden arvoketjuihin.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Aloitteen puitteissa osallistujamaiden rahoitusosuus olisi 200 miljoonaa euroa. Aloitteeseen otettaisiin täysin mukaan kaikkien osallistujavaltioiden julkisen sektorin sidosryhmät, kuten ministeriöt, virastot ja muut EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden rahoituselimet, jotka ovat kiinnostuneet Välimeren alueen vesihuolto- ja elintarvikejärjestelmien ongelmista. Vaihtoehdon 2 täytäntöönpanon suoraksi vaikutukseksi katsotaan tietämyksen siirto ja osaamisen kehittäminen, sillä vaihtoehdossa perustetaan uusi integroitu toimintatapa Välimeren alueen suhteen tutkimuksen ja innovoinnin alalla.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Kyseessä olevan 185 artiklan mukaisen vaihtoehdon vaikutukset ovat hyvin moninaisia. Vaihtoehdolla on vaikutuksia tutkimukseen ja innovointiin, teollisuuteen, ympäristöön, maatalouteen, ravitsemukseen, terveyteen, politiikkaan ja muuttoliikkeeseen.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Koska kyse on 185 artiklasta, vaikuttavuutta olisi arvioitava sekä ohjelman tasolla (keskittyen siihen, onko kokonaistavoitteet saavutettu) että kansallisella tasolla (keskittyen yksittäisten maiden tavoitteisiin). Väliarviointi ja riippumaton loppuarviointi tehdään. Näiden arviointien edellytykset ja tietoja koskevat vaatimukset on määritettävä 185 artiklan mukaisen aloitteen alkamisen yhteydessä.