

Slutrapport om Brexits effekter på forsknings- och innovationssamarbete

Analys av förändrade förutsättningar då Storbritannien
träder ur Europeiska unionen



Vetenskapsrådet

VINNOVA
Sveriges innovationsmyndighet

Datum:
15 maj 2019

Diarienummer:
3.1-2019-05744 (Vetenskapsrådet)
2019-02478 (Vinnova)

Handläggare:
Jonas Gurell, analytiker, Vetenskapsrådet
Sanna Sjöblom, Junior Policy Officer, Vinnova

Slutrapport om Brexits effekter på forsknings- och innovationssamarbete

Slutredovisning uppdrag N2016/07637/IFK

Ärendet

Den 8 december 2016 gav regeringen (N2016/07637/IFK) Vetenskapsrådet och Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att analysera de förändrade förutsättningarna för internationellt forsknings- och innovationssamarbete som kan uppstå då Storbritannien träder ur Europeiska unionen.

En första delrapport lämnades den 24 april 2017 av Vetenskapsrådet och Vinnova.

En rapport lämnades den 2 mars 2018 av Vetenskapsrådet och Vinnova.

En redovisning av behov av lag- eller bestämmelseändringar som följd av Storbritanniens utträde ur den Europeiska unionen lämnades den 6 september 2018.

Uppdraget skulle enligt det ursprungliga uppdraget vara slutredovisat den 31 december 2018 men förlängdes i regleringsbrevet 2019 för Vetenskapsrådet (U2019/01300/F) och för Vinnova (2019-02478) till den 15 maj.

Utträdesprocessen

Här redovisas de huvudsakliga stegen i processen kring Storbritanniens utträde sedan den första delrapporten lämnades till regeringskansliet.

Storbritannien och Europeiska rådet kom den 25 november 2018 överens om ett utträdesavtal (Withdrawal Agreement). Utträdesavtalet innehåller en övergångsperiod till den 31 december 2020 med bland annat fri rörlighet. Avtalet säkerställer Storbritanniens deltagande i Horisont 2020 för resterande delen av ramprogrammet samt för återstoden av projektens livslängd. Utträdesavtalet reglerar för forskning explicit åtaganden kring det gemensamma forskningscentret, statsstöd till forskning och innovation. I ett protokoll om Gibraltar anges också vissa forskningsfrågor. I annex anges frågor om Euratom och anläggningar i Storbritannien.

Samtidigt som utträdesavtalet kom man också överens om en politisk förklaring som täcker den framtida relationen. Denna förklaring innehåller få direkta referenser till framtida forskningssamarbeten, förutom avseende Euratom.

Den brittiska regeringen har inte fått stöd för utträdesavtalet i underhuset. Eftersom man samtidigt har försökt undvika en avtalslös Brexit (s.k. hård Brexit) har man med EU kommit överens om en förlängning av utträdestidpunkten i enlighet med EU-fördragets artikel 50. Utträdestidpunkten är nu den 31 oktober 2019. Storbritannien kan dock utträda tidigare så snart man godkänt ett utträdesavtal.¹ Storbritannien utträder också ur EU om man inte fullföljer sina åtaganden som medlemsstat och genomför val till Europaparlamentet.

Kommentarer kring tidigare rapporterade slutsatser

Slutsatserna från uppdragets tidigare avrapportering står fast. Dock är dessa fortfarande förknippade med osäkerhet kring hur slutet av Brexit utvecklar sig och vad slutresultatet blir. En Brexit med 1 Utträdet inträffar då första dagen i månaden efter att såväl Storbritannien som EU ratificerat en överenskommelse om ett utträdesavtal. 2 utträdesavtal skulle fortfarande innebära att forskningsprojekt kunde fortsätta på liknande sätt som före Storbritanniens utträde. En avtalslös Brexit är dock förknippad med större osäkerhet runt den brittiska finansieringen av gemensamma projekt. Då Storbritannien har utlovat fortsatt nationell finansiering är de största osäkerheterna associerade med projekt som koordineras av Storbritannien och projekt där Storbritannien är ensamt bidragmottagande land. I dessa fall finns risk för att koordinator måste ersättas eller att projekt upphör.

Storbritannien har deltagit i rådsförhandlingarna av det kommande ramprogrammet för forskning och innovation, Horisont Europa. De har där intagit en mindre aktiv roll än tidigare och lagt fokus på associerade länders roll och inflytande i ramprogrammet, detta tolkas som att de vill associera sig till ramprogrammet och på så sätt har förberett för sin framtida status, efter ett Brexit.

I en jämförelse mellan 28 februari 2017 och 29 september 2018 av brittiskt deltagande i pågående ramprogram för forskning och innovation Horisont 2020, går det att se en ökning med 4,2 procentenheter av brittiskt deltagande i pelare I, spetskompetens. Vad gäller brittiskt deltagande i pelare II, industriellt ledarskap, och pelare III, samhällsutmaningar, har det minskat med 1,2 procentenheter respektive 2,7 procentenheter. Denna förändring har också uppmärksammats av UKRO, det brittiska forsknings- och innovationskontoret i Bryssel, men de hade inte kunnat klargöra om förändringen berodde på Brexit och/eller andra faktorer.

Den brittiska industrin påverkas starkt av ett Brexit. Vi redovisar inte här alla effekterna på industrin och det har inte varit möjligt att inom ramen för denna sammanfattande rapportering gör en omfattande bedömning av möjligheterna att bedriva forskning och utveckling i företag baserade i Storbritannien. Det kan dock konstateras att förutsättningarna ändras påtagligt.

¹ Utträdet inträffar då första dagen i månaden efter att såväl Storbritannien som EU ratificerat en överenskommelse om ett utträdesavtal.

Åtgärder vidtagna i Storbritannien

Den brittiska regeringen planerar för att kunna fortsätta samverka med europeiska partners med stöd av EU-strukturer i så stor utsträckning som den framtida relationen med EU tillåter. Storbritannien söker säkerställa ett tydliggörande av Storbritanniens ställning som tredje land/associerat land till Horisont 2020 och kommande ramprogram.²

På kort sikt beror detta huvudsakligen på om Storbritannien lämnar EU med eller utan ett utträdesavtal. Ett utträdesavtal, i likhet med det som förhandlades i november 2018 skulle säkerställa Storbritanniens fortsatta deltagande i Horisont 2020 (samt kvarvarande projekt under FP7) och under de finansierade projektens livslängd. Brittiska partners har då fortsatt tillgång till EU-finansiering.

Ett utträde utan avtal gör att brittiska parter inte har tillgång till EU-finansiering även om projektansökningarna lämnats in före utträdet.³ Den brittiska regeringen har utfärdat garantier för att täcka dessa kostnader. Regeringen utfärdar också en garanti för finansiering av projekt med Storbritannien som tredje land för projekt inlämnade under resterande delen av H2020 och under deras fortsatta livslängd.

Den brittiska regeringen har centralt och genom sina myndigheter tagit flera initiativ för att hantera frågor kring Brexit:

- Informationssidor på sin webbplats om Brexit samt en elektronisk frågelåda för frågor om forskning rörande Brexit (dit även aktörer utanför Storbritannien kan vända sig).
- Storbritanniens forskningskontor i Bryssel (UKRO) publicerar regelbundet information om konsekvenser av Brexit för forskning.
- Forskningsfinansiären UK Research and Innovation (UKRI) ansvarar för att hålla samman de fortsatta garantierna och man har skapat en webbplats där brittiska mottagare av finansiering kan registrera sig.
- British Council arbetar för att samarbete med andra EU-länder inom kultur, utbildning och forskning ges fortsatta förutsättningar i ett kommande utträdesavtal.

Universiteten i Storbritannien förbereder sig också, såväl enskilda universitet som genom samverkansorgan⁴ eller intressegrupper för forskare⁵. De brittiska universiteten uppmuntrar sina forskare att fortsätta söka medel från ERC och Marie Skłodowska–Curie-åtgärderna. Även den kungliga vetenskapsakademien Royal Society publicerar regelbundet informationsmaterial och uttalanden kring Brexit och

² UK PARTICIPATION IN HORIZON 2020 - UK government overview, Dec 2018
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766510/horizon-2020-government-overview-december-2018-update.pdf

UK POSITION PAPER ON THE NINTH EU FRAMEWORK PROGRAMME FOR RESEARCH AND INNOVATION (FP9)
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685997/FP9_position_paper.pdf

³ Men dessa kan ha godkänts efter utträdet.

⁴ Såsom Universities UK och Russell Group

⁵ Exempelvis Scientists for EU

dess konsekvenser. De senare framhåller primärt vikten av internationellt samarbete och de negativa konsekvenser som kan drabba det brittiska forskningssystemet vid en hård Brexit.

Möjligheten för forskare att kunna röra sig mellan Storbritannien och resten av EU är en viktig fråga. Man ser redan nu att antalet ansökningar från EU till postdokpositioner i Storbritannien har minskat med 90 % sedan 2015 och förändrade visumregler förväntas försvåra rekryteringen av forskare till Storbritannien⁶. Universiteten ger därför aktivt stöd till EU-medborgare vid lärosäten om regler för immigration och resande vid Brexit.

Utöver att teckna nya samarbets- och partnerskapsavtal så har representanter från såväl universitet som forskningsfinansiärer varit på flertalet rundresor för att bibehålla kontakter med svenska motsvarigheter. Exempelvis har Vinnova och Vetenskapsrådet uppvaktats av såväl UKRI som departement och rektorsdelegationer där man tydligt framhållit vikten av fortsatt samarbete.

Några brittiska lärosäten söker kompletterande samverkansstrukturer med andra europeiska universitet, exempelvis genom att titta på förutsättningarna för gemensamma campus eller formella partnerskap som eventuellt kommer kunna möjliggöra EU-finansiering (exempelvis från ERC) till åtminstone delvis brittiska forskare efter Brexit.⁷

Åtgärder vidtas också i mer forskningsnära verksamhet såsom säkerställande av leveranskedjor och tillgång till nödvändig utrustning och material för forskningen, tillgång till forskningsdata samt förutsättningarna för kliniska försök.

Det har framgått att GDPR, dataskyddsförordningen, ska översättas till brittisk lag – något som ska gälla oavsett vilken typ av utträde som i slutändan görs. UKRO, det brittiska forsknings- och innovationskontoret i Bryssel, hänvisade till sin regerings hemsida⁸ där olika aspekter av dataskyddslagen och utträdet ur EU tas upp. Detta är relevant för FoU där utbyte av personuppgifter är nödvändigt mellan EU och Storbritannien.

Storbritannien satsar nationellt mer på forskning och innovation. Den brittiska regeringen har satt som mål att öka forsknings- och utvecklingsutgifterna till 2,4 % av BNP till år 2027. I dag spenderar landet cirka 1,6 % av BNP inom området. Detta är dock beroende av en kraftig ökning av även privata FoU-investeringar som regeringen inte rår över.

⁶ Science Business, 26 feb 2019, Brexit threatens 'backbone' of scientific workforce, <https://sciencebusiness.net/news/brexit-threatens-backbone-scientific-workforce>

⁷ T.ex. Imperial College i London–Tekniska universitetet i München, Imperial College i London–National Centre for Scientific Research i Paris. European Research Council, ERC, kräver exempelvis att mottagarna spenderar åtminstone 50 % av sin forskningstid vid deras hemmainstitution inom EU men kan förlägga resterande del hos samarbetspartners utanför unionen.

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/data-protection-law-eu-exit>

Åtgärder vidtagna i EU

Påverkan på internationella infrastrukturer har diskuterats i tidigare avrapportering av detta uppdrag. European Social Survey är ett European Research Infrastructure Consortium (ERIC) med huvudsäte i Storbritannien. Inom denna har man förberett för en flytt av huvudkontoret vid en Brexit. Efter omröstning inom ERIC:en så har man beslutat att Norge kommer bli ny värdnationen för infrastrukturen om en flytt blir nödvändig.

Rörande myndighetsflyttar till följd av Brexit kan man konstatera att europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) har påbörjat sin flytt till Amsterdam och den europeiska bankmyndigheten (EBA) kommer omlokalisera till Paris under 2019.

Storbritanniens status som tredje land i händelse av ett avtalslöst Brexit påverkar möjligheterna till deltagande i delar av ramprogrammet. EU-regler slår bl.a. fast att forskare som ansöker inom vissa områden måste vara baserad vid "a host institution that are legal entities in the EU or AC (Associated Country)". Den här regeln berör deltagande i delar av ERC och delar av MSCA, forskarmobilitet. Om Storbritannien inte blir associerat land till ramprogrammet kan de inte ta emot ERC-forskare. SMEinstrumentet, kärnforskningsprogrammet Euratom och fusionsforskningsprogrammet ITER lämnar Storbritannien helt och hållet. Utträdet ur Euratom betyder också att alla anordningar samt material placerat i Storbritannien finansierat genom Euratom måste köpas ut av brittena. Storbritannien kommer också behöva sluta ett nytt avtal med IAEA, Internationella atomenergiorganet.

Utan avtal ser det också ut som att Storbritannien inte kommer kunna få tillgång till satellitnavigationssystemet Galileo eller Copernicusprogrammet. De delar av Galileo Security Monitoring Centre (GSMC) som är placerade i UK behöver dessutom omlokaliseras till EU-27 innan utträdesdatumet.

Storbritanniens framtida status i ERAC och andra rådgivande grupper är ännu inte fastställd och beror i mångt och mycket på om de associerar sig till ramprogrammet eller ej.

Åtgärder vidtagna i Sverige

Det finns exempel på svenska universitet som har tagit fram egna strategier för samarbete med Storbritannien. Bakgrunden är att landet är en viktig samarbetspartner för svenska universitet och av strategiska skäl är det viktigt för universiteten att stärka samarbeten med brittiska lärosäten, oavsett vilken typ av Brexit det blir. Brittiska lärosäten har också i sin tur visat intresse för att utveckla och fördjupa bilaterala samarbeten med svenska lärosäten.

Relevant för högskolesektorn är även att svenska regeringen har beslutat att införa tillfälliga undantag från anmälnings- och studieavgifter vid universitet och högskolor

för vissa brittiska medborgare vid ett avtalslöst Brexit.⁹ Detta träder i kraft i samband med utträdet ur EU.

Området hälsa

Inom Horisont 2020 och mer specifikt Samhällsutmaning 1, Hälsa och välbefinnande, är Storbritannien det viktigaste samarbetslandet för Sverige. Det finns därför en möjlighet för de svenska deltagarna att agera rörande framtida koordinering av projekt.

Regenerativ medicin

Vinnova och Vetenskapsrådet hade den 10 januari 2019 ett match-making-event tillsammans med Innovate UK i syfte att underlätta konsortiebildning inom regenerativ medicin i Horisont 2020. Nu diskuteras planer för vidare samarbete med brittisk miljön Cell and Gene Therapy Catapult. Som ett första led i detta kommer en delegation av svenska företag besöka Cell and Gene Therapy Catapult i maj.

IMI (Innovative Medicines Initiative)

Inom Innovative Medicines Initiative kan en hård Brexit få konsekvenser. Storbritannien liksom Sverige har stort deltagande i projekten. En stor del av industrins medfinansiering kommer från företag i Storbritannien. Enligt IMI:s regler får max 30 % av företagets budget till projekten komma från icke-EU-länder. Detta kan innebära att brittiska företag inte ens kan delta som tredje land i IMI-projekten.

JPIAMR (Joint Programming Initiative on Antimicrobial Resistance)

Storbritannien har varit och är en viktig partner inom JPIAMR där man åtagit sig centrala uppgifter inom programmet för antibiotikaresistensforskning. Vid tillfällen såsom vid dialog med UKRI har Vetenskapsrådet uppmanat UK att fortsätta detta engagemang även efter Brexit.

Övriga vidtagna åtgärder

Ett antagande som gjordes i Vetenskapsrådets och Vinnovas gemensamma rapport från 2017 var att Storbritannien skulle bli mer aktivt inom EUREKA. Sannantaget har EUREKA blivit ett viktigare verktyg för Storbritannien i att bedriva internationellt innovationssamarbete. Utöver att ha tagit på sig ordförandeskapet 2018/2019 har de också ökat sitt stöd till EUREKA, från fem miljoner pund per år till 15 miljoner pund per år. Det finns även signaler om ökad aktivitet inom EUREKA-kluster. De har även ökat sin Eurostarsbudget. I händelse av Brexit mister dock Storbritannien möjligheten att få top up-finansiering från EU i Eurostars¹⁰. Det kan eventuellt påverka landets Eurostarsbudget negativt om de inte själva väljer att satsa mer pengar nationellt för att kompensera bortfallet.

⁹ Förordningen (2019:159) om ändringar i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

¹⁰ Medlemsländer och associerade länder får 25 % "top up" för att finansiera deltagande i Eurostars.

Storbritannien är aktiv medlem i Taftie (sammanslutning av Europas innovationsmyndigheter) och dess medlemskap påverkas inte av Brexit.

LERU, the League of European Research Universities, har fastslagit att de fem brittiska universitet som är medlemmar kommer att fortsätta vara del av organisationen oavsett resultatet av Brexitförhandlingarna¹¹. LERU har liksom andra organisationer såsom exempelvis The Guild of European Research-Intensive Universities lyft fram vikten av att bibehålla så mycket samarbete som möjligt mellan Storbritannien och EU även efter Brexit. Storbritannien fortsätter vara en aktiv medlem inom det Brysselbaserade IGLO-nätverket, Informal Group of RTD Liaison Offices, och deltar i flertalet av arbetsgrupperna.

Rörande konkreta råd från länder utöver Sverige och Storbritannien så har norska utbildningsministern avrått studenter från att förlägga sina utlandsstudier till Storbritannien med 10 Medlemsländer och associerade länder får 25 % top up för att finansiera deltagande i Eurostars. 11 Universitet som berörs är Cambridge University, Oxford University, Imperial College London, University College London samt Edinburgh University. 6 anledning av Brexit och den osäkerhet det för med sig. EU har meddelat att man kommer låta ERASMUS-studenter fullfölja sina studier Brexit till trots, oavsett om utträdet sker med avtal eller inte, men då Norge inte är medlem i EU är situationen annorlunda för norska studenter. Vid en Brexit med utträdesavtal kommer sannolikt villkoren för norska studenter i Storbritannien förbli desamma enligt uttalanden från Storbritannien men vad som sker vid en hård Brexit är mer osäkert.

Slutsats

Det är fortfarande svårt att säga exakt vad som kommer ske vid en hård eller mjuk Brexit, men de förberedelser som tas borgar för ett vidare samarbete mellan svenska och brittiska aktörer oavsett utgång. De svåraste frågorna är dock inte relaterade till projektbidrag, utan snarare regler för mobilitet av varor och människor.

¹¹ Universitet som berörs är Cambridge University, Oxford University, Imperial College London, University College London samt Edinburgh University.