

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3781

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling voortgang en koers EU-missies Horizon Europe

Fiche: Herziening Verordening inzake kwik (Kamerstuk 22 112, nr. 3782)

Fiche: Herziening Richtlijn Gewichten en Afmetingen Zware wegvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 3783)

De Minister van BuitenParlementlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Mededeling voortgang en koers EU-missies Horizon Europe

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. EU-missies twee jaar later: evaluatie van de voortgang en aangewezen koers
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 457
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0457>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In deze mededeling spreekt de Europese Commissie (hierna: Commissie) zich uit voor voortzetting van de vijf EU-missies die sinds 2021 van start zijn gegaan binnen Horizon Europe, het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (periode 2021–2027). Eind september 2021 lanceerde de Commissie vijf EU-missies¹ binnen Horizon Europe. Deze EU-missies hebben ambitieuze doelstellingen voor de aanpak van maatschappelijke uitdagingen met behulp van onderzoek en innovatie binnen een bepaalde tijdshorizon (2030). Deze missies richten zich op: klimaatadaptatie, preventie en genezing van kanker, schone oceanen, zeeën, kust- en binnenwateren, klimaatneutrale en slimme steden, en het gezond maken van de Europese bodem.

Met de mededeling, en het onderliggende werkdocument, voldoet de Commissie aan de voorwaarde uit de Horizon Europe-verordening² om de missies te beoordelen voordat deze voortgezet worden onder de tweede helft van Horizon Europe³. In de mededeling wordt gesteld dat de missies de afgelopen twee jaar hebben bijgedragen aan de overkoepelende doelen van de Commissie zoals de Europese Green Deal en het Europese kankerbestrijdingsplan. Aangegeven wordt dat de EU-missies voornamelijk gefinancierd worden vanuit Horizon Europe, dat ze op schema liggen en er potentie is om hun ambitieuze doelen tegen 2030 te bereiken. Als uitdagingen benoemt de mededeling het versterken van de politieke sturing en verbetering van de aansturing van de EU-missies, het mobiliseren van een breder EU-instrumentarium naast Horizon Europe, het creëren van betere synergieën tussen Europees en nationaal beleid en

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3226 (BNC-fiche Mededeling EU-missies gerelateerd aan Horizon Europe).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0695>.

³ In de Horizon Europe verordening (art 8(5) en 11) is bepaald dat een evaluatie van de eerste missies uiterlijk in 2023 plaatsvindt, voordat er een besluit wordt genomen over het opzetten van nieuwe missies of over het voortzetten, beëindigen of heroriënteren van lopende missies.

met de private sector en het vergroten van de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden.

Er wordt een aantal overkoepelende maatregelen voorgesteld om de EU-missies doeltreffender te maken. Ten eerste stelt de Commissie een intensivering voor van het overleg met de lidstaten om connecties met nationaal beleid te versterken. Hiertoe wordt lidstaten onder andere gevraagd om per missie een vertegenwoordiger op hoog niveau te benoemen. Ten tweede wil de Commissie een breder instrumentarium mobiliseren met grotere participatie van de private sector, en publiek-private partnerschappen en innovatief aanbesteden inzetten. Ten derde moeten communicatie-acties op lokaal en nationaal niveau de betrokkenheid van burgers vergroten en het publiek bewust maken van de EU-missies.

Tevens wordt de voorbereiding van een zesde EU-missie aangekondigd gericht op het Nieuw Europees Bauhaus⁴ (NEB) volgens hetzelfde proces als voor de eerste vijf missies. Dit omvat de benoeming van een missieraad en het opstellen van een implementatieplan. Het NEB is een integraal en interdisciplinair programma om kunst, cultuur, innovatie en technologie in te zetten voor de belangrijke transitieën en daarbij de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De Commissie concludeert dat het NEB al verschillende kenmerken deelt met de EU-missies. Het opzetten van een speciale NEB-missie helpt om de voortgang van dit initiatief te consolideren, de verankering in onderzoek en innovatie (O&I) te bestendigen en meer focus te krijgen. Hoewel de doelen van de missie verder worden uitgewerkt door de in te stellen missieraad, stelt de Commissie dat met deze missie bijvoorbeeld kan worden onderzocht hoe wijken beter bestand kunnen worden gemaakt tegen klimaatverandering en hoe zij met regeneratief ontwerp hulpbronnen terug kunnen geven aan de natuur. Het NEB heeft ook een sterke sociale-innovatiedimensie. Met de missie wordt beoogd om grotere sociale acceptatie voor het Green Deal-beleid op te bouwen en gedragsveranderingen aan te moedigen die nodig zijn om de Green Deal-doelstellingen te halen.

Ten slotte wordt voorgesteld om het budget voor de EU-missies uit pijler 2 van Horizon Europe⁵ te verhogen van maximaal 10% naar 11% voor de periode 2024 t/m 2027.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het missiegedreven innovatiebeleid van het kabinet⁶ werken overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere stakeholders samen aan innovatie voor economische en maatschappelijke impact. Dit gebeurt aan de hand van missies, ofwel «*moonshots*». Innovators worden uitgedaagd om met concrete oplossingen te komen voor de uitdagingen waar Nederland voor staat. Deze inzet wordt gebundeld in gezamenlijke Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's). Het kabinet heeft vijf centrale missies gedefinieerd op de volgende gebieden: energietransitie, circulaire economie, gezondheid & zorg, landbouw, water en voedsel en veiligheid. De blik daarbij is ook internationaal: nationale onderzoeks- en innovatie-ecosystemen worden versterkt door publiek-private samenwerking te

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3215 (BNC-fiche nieuw Europees Bauhaus).

⁵ Pijler 2 betreft het onderdeel van Horizon Europe dat is gericht op wereldwijde uitdagingen en Europa's industrieel concurrentievermogen.

⁶ Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 120 (brief over herijking missiegedreven innovatiebeleid).

stimuleren en er wordt gezorgd voor goede aansluiting op Europese programma's zoals Horizon Europe.

Het Nederlandse innovatiebeleid is onlosmakelijk verbonden met het beleid gericht op onderwijs, onderzoek en wetenschap. Dit betekent dat geïnvesteerd wordt in de volledige keten van onderwijs, fundamenteel onderzoek, toegepast en praktijkgericht onderzoek, valorisatie, onderzoeksinfrastructuur en onderzoeks- en innovatie-ecosystemen⁷. Ook investeert het kabinet via het Nationaal Groeifonds in projecten die zorgen voor economische groei voor de lange termijn.

Het kabinet hecht belang aan Europese investeringen in onderzoek & innovatie (O&I) vanwege de toegevoegde waarde van Horizon Europe voor zowel het Europese wetenschapsniveau en de concurrentiekracht als het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Uitgangspunt is dat Horizon Europe de gehele kennisketen faciliteert, van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek tot het opschalen van innovatie, en dat het programma gebaseerd blijft op excellentie en impact. Daarnaast kan een grotere mate van synergie tussen EU-programma's worden bewerkstelligd. Ook verdient de aansluiting van EU- op nationaal O&I-beleid en omgekeerd aandacht⁸.

Bovengenoemde vormen van samenwerking en betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder burgers, sluiten goed aan bij de EU-aanpak via de missies uit Horizon Europe. Ook zijn er gelijkenissen tussen de thema's van de missies, richting en tijdshorizon van de nationale doelen en de EU-missies, hoewel er ook accentverschillen zijn wat betreft de beleidsprioriteiten. Er vindt reeds een hechte samenwerking plaats tussen het Rijk, de gemeenten en de regio's op de gebieden waar de EU-missies zich op richten, evenals met de Europese Commissie. Ook zijn er voor de implementatie van de EU-missies in Nederland interbestuurlijke en interdepartementale nationale samenwerkingsverbanden opgericht, zoals de Nationale Samenwerkingsstructuur voor de missie klimaatneutrale en slimme steden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling en de evaluatie waarop deze is gebaseerd. De missies zijn een nieuw en uitdagend instrument onder het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, het is daarom goed om de vinger aan de pols te houden bij de implementatie. Het kabinet is van mening dat de lidstaten hier zo goed mogelijk bij betrokken moeten worden zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van de kansen voor betere verbinding met nationaal beleid en bijgestuurd kan worden waar nodig.

EU-missies zijn belangrijk om het effect van O&I in de EU te vergroten door middel van missiegerichtheid en de betrokkenheid van burgers. Zo zijn de doelen van de missies verder ontwikkeld in breed overleg met belanghebbenden, waaronder met burgers. De missies hebben het potentieel om cruciale maatschappelijke uitdagingen aan te pakken door gedurfde en inspirerende onderzoeks- en innovatiedoelen binnen een bepaald tijdsbestek te bereiken, met tastbare resultaten voor de EU-burgers. Tegelijkertijd heeft het kabinet kennis genomen van de tussentijdse resultaten van de vijf afzonderlijke EU-missies en constateert dat hier nog onvoldoende invulling aan wordt gegeven door de Commissie. Zo dient de Commissie meer duidelijkheid te verschaffen over

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 964 (beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap).

⁸ Kamerstuk 21 501-30, nr. 579 (kabinetsreactie AWTI-advies «Strategisch Samenspel»).

haar eigen rol bij de implementatie van de missies en aan te geven hoe andere EU-programma's zullen bijdragen aan de verwezenlijking van de missies om zo meer synergie te bewerkstelligen. Het kabinet steunt de voorgestelde maatregelen om een breder EU-instrumentarium in te zetten om zo publiek-private samenwerking te stimuleren en de private sector te mobiliseren. Zo kan de aantrekkelijkheid voor deelname van een brede groep belanghebbenden verder gestimuleerd worden. Het kabinet steunt ook het voorstel voor innovatief aanbesteden omdat hier een stimulerend effect vanuit kan gaan op de realisatie van de missies. Dit is ook in lijn met het Nederlandse missiegedreven innovatiebeleid.⁹

Het kabinet is van mening dat er nog kansen liggen voor een sterkere koppeling van de EU-missies met nationaal beleid, en dat hier met direct betrokken actoren, waaronder nationale, lokale en regionale overheden, invulling aan gegeven moet worden. De mogelijkheden zullen per lidstaat verschillen. Voor Nederland is de uitgangspositie goed want er zijn al parallellen tussen de nationale en EU-missies, zowel wat betreft de gebieden waar ze zich op richten, als de te bereiken doelen. Het kabinet wil er echter voor waken dat er een te zware aansturingsstructuur voor de betrokkenheid van lidstaten bij de afzonderlijke missies wordt ingesteld. Dit betekent dat nauwe afstemming en samenwerking van groot belang is, maar dat het kabinet het aanstellen van vertegenwoordigers op hoog niveau voor elke lidstaat, die de aangewezen Eurocommissarissen ondersteunen in de promotie en financiering van de missies, niet zonder meer kan steunen.

Het kabinet is van mening dat toekomstige EU-missies nog ambitieuzer kunnen zijn als ze grootschalige en belangrijke wetenschappelijke en technologische uitdagingen als uitgangspunt nemen. Daarbij dienen de missies uitdagingen te betreffen waar met onderzoek en innovatie het verschil gemaakt kan worden. Ook dienen ze de open strategische autonomie en het concurrentievermogen van Europa te waarborgen¹⁰. Verder is het kabinet van mening dat de gebieden van de EU-missies gestroomlijnd dienen te worden met de reguliere openstellingen van de thematische clusters in pijler 2¹¹ en de Horizon Europe-partnerschappen. Ook dient overlap tussen de EU-missies te worden voorkomen. Het kabinet neemt deze criteria als uitgangspunt bij de beoordeling of de introductie van een zesde EU-missie gericht op het Nieuw Europees Bauhaus opportuun is. De mededeling geeft nog te weinig informatie over de inhoud van deze nieuwe missie om dit inhoudelijk te beoordelen. Het kabinet is over het algemeen niet overtuigd van de wenselijkheid om in deze vroege fase van implementatie waarin de EU-missies zich bevinden en de lacunes die de evaluatie van de EU-missies aan het licht heeft gebracht, nieuwe missies te introduceren. Het kabinet ziet graag dat de inzet zich in eerste instantie richt op het behalen van de doelen van de vijf huidige missies, die zich richten op belangrijke uitdagingen op het gebied van duurzaamheid, klimaat en gezondheid.

Het kabinet is kritisch over het voorstel van de Commissie om het budget voor de missies voor de periode 2024–2027 te verhogen van maximaal 10% naar 11% uit pijler 2, gegeven de bepaling in de Horizon Europe-verordening. Deze geeft aan dat voor de jaren na 2023 het percentage kan

⁹ Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 120 (brief over herijking missiegedreven innovatiebeleid).

¹⁰ Bijlage bij kamerstuk 21 501-30, nr. 574 (Netherlands contribution public consultation Horizon Europe).

¹¹ Pijler 2 Horizon Europe bevat de volgende zes thematische clusters: 1) Health; 2) Culture, Creativity and Inclusive Society; 3) Civil Security for Society; 4) Digital, Industry and Space; 5) Climate, Energy and Mobility; 6) Food, bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment.

worden verhoogd op voorwaarde dat er een positieve beoordeling van het proces voor selectie van de missies en van het beheersproces is. Het kabinet ziet zeker aanknopingspunten om positief te zijn, maar er wordt in de mededeling ook een flink aantal aanbevelingen ter verbetering gedaan. De voorgestelde budgetophoging naar 11% gaat ten koste van het reguliere onderzoeksbudget van pijler 2, en dus ten koste van andere O&I prioriteiten. De mededeling gaat niet nader in op de impact hiervan voor pijler 2. Het gealloceerde budget binnen Horizon Europe voor de EU-missies lijkt sowieso ontoereikend om de doelstellingen van de missies te verwezenlijken. Daarom was de inzet van het kabinet bij lancering van de vijf EU-missies dat voor acties anders dan gericht op O&I ter implementatie van de missies, het budget uit andere EU-programma's gemobiliseerd zou moeten worden. Deze inzet geldt nog steeds en het kabinet zal de Commissie hier dan ook nadere vragen over blijven stellen. Wat betreft het voorstel om communicatie-activiteiten te versterken om het publieke bewustzijn omtrent de missies te vergroten, is het kabinet dan ook van mening dat financiering uit Horizon Europe primair ingezet dient te worden voor O&I.

De missies moeten worden omschreven en uitgevoerd in overeenstemming met de verordening van Horizon Europe, welke stelt dat lidstaten actief en vroegtijdig betrokken worden. De missies en hun doelstellingen, begroting, streefdoelen, werkingssfeer, indicatoren en mijlpalen worden vastgesteld in de strategische plannen¹² en in de werkprogramma's voor Horizon Europe. Lidstaten zijn betrokken bij deze vaststelling door middel van uitvoeringshandelingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Kort na de publicatie heeft de Commissie de mededeling gepresenteerd aan de lidstaten. De lidstaten zijn in het algemeen positief over de missies als instrument. Echter zijn de missies nog geen twee jaar operationeel en een meerderheid van lidstaten acht dat te kort om al definitieve conclusies te trekken over de toegevoegde waarde en impact van de vijf EU-missies. Er waren wisselende geluiden over de aankondiging van een zesde EU-missie gericht op het Nieuwe Europees Bauhaus. Er is door lidstaten gevraagd om meer uitleg en achtergrond inzake deze zesde EU-missie, en over de juridische grondslag voor dit besluit binnen de kaders van de Horizon Europe-verordening. Op het moment van schrijven had geen enkele lidstaat al een formele positie op de mededeling en de introductie van een zesde missie. Wel leefden er vragen over financiering van de EU-missies uit andere programma's dan Horizon Europe, het voorstel voor ophoging van het Horizon Europe-budget voor de missies en manieren waarop de koppeling met nationaal missiegedreven beleid het beste belegd kan worden.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

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 terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Op grond van artikel 4, lid 3 van het Verdrag

¹² Kamerstuk 21 501-30, nr. 582 (verslag informele Raad voor Concurrentievermogen eind juli 2023).

betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) beschikt de EU over een parallelle bevoegdheid op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. De uitoefening van die bevoegdheid door de EU belet de lidstaten niet om hun eigen bevoegdheid uit te oefenen op dit terrein. De overkoepelende gebieden waar de missies uit de mededeling zich op richten hebben betrekking op milieu, energie, landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, en de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Op de terreinen van milieu, energie en landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, is sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en lidstaten (artikel 4, lid 2, sub d, sub e, sub i, VWEU). Op het terrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid geldt op grond van artikel 6, onder a, VWEU dat de EU bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft primair tot doel om maatschappelijke doelstellingen te bereiken door middel van missies binnen Horizon Europe en met behulp van O&I. Gezien de grote grensoverschrijdende uitdagingen die er liggen, kan dit door lidstaten individueel op centraal, regionaal of lokaal niveau lastiger worden verwezenlijkt, waardoor een EU-aanpak nodig is. Vanwege een breed scala aan beleid en programma's op EU-niveau is de EU een belangrijke katalysator voor de beoogde transitie door middel van de EU-missies. Ook de omvang van de bedragen, de schaalgrootte en betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden die nodig zijn om impact te bereiken, rechtvaardigen een EU-aanpak. Optreden op EU-niveau biedt meerwaarde vanwege de bundeling van krachten en middelen met een gemeenschappelijk doel en richting.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft primair tot doel om maatschappelijke doelstellingen te bereiken door middel van missies binnen Horizon Europe en met behulp van O&I. De mondiale uitdagingen vragen om integraal en cross-sectoraal beleid, een innovatieve aanpak, inzet van de EU, nationale overheden en regio's en betrokkenheid van belanghebbenden en burgers. Daar richten de voorgestelde missies zich op, waardoor het voorstel geschikt is om de doelstelling van het optreden te bereiken. De implementatie ligt in eerste instantie bij de Commissie en er wordt voorzien dat reeds bestaande EU-programma's en -fondsen hiervoor worden ingezet. De mededeling bevat geen bindende verplichtingen, zodat het aan lidstaten is om te bezien welke maatregelen op hun grondgebied noodzakelijk zijn. Het aangekondigde optreden laat daarom voldoende ruimte aan de lidstaten en gaat niet verder dan noodzakelijk om de doelstellingen van het optreden te bereiken.

d) Financiële gevolgen

Het primaire instrument voor financiering van de implementatie van de missies onder het MFK 2021–2027 is Horizon Europe. Om de implementatie van de vijf missies te starten, heeft de Commissie 1,89 miljard euro beschikbaar gesteld uit het Horizon Europe budget voor de periode 2021–2023. Het betreft maximaal 10% van het budget voor pijler 2 en is in lijn met de budgettaire afspraken over Horizon Europe. Het kabinet is

kritisch over het voorstel van de Commissie om het budget voor de missies voor de periode 2024–2027 te verhogen van maximaal 10% naar 11% uit pijler 2, zoals nader toegelicht onder 3b. Besluitvorming hierover vindt plaats in het kader van de werkprogrammering en het strategisch plan van Horizon Europe. Lidstaten zijn betrokken bij de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen.

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 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling brengt in beginsel geen financiële gevolgen voor Nederland met zich mee. Alleen wanneer er sprake is van participatie vanuit Nederland aan één van de voorgenen acties/projecten ter implementatie van de missies, kan er sprake zijn van cofinanciering. Dit zal per actie/project worden afgewogen. Zowel universiteiten, kennisinstellingen, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties als overheden kunnen de keuze maken om al dan niet deel te nemen en financieel bij te dragen aan een actie/project. Zij kunnen daarnaast in aanmerking komen voor de Europese middelen die ter beschikking worden gesteld ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Aangezien in de mededeling niet is voorzien in nieuwe regelgeving of in concrete nieuwe beleidsvoorstellen zijn er geen gevolgen voor de regeldruk of administratieve lasten. Op het moment dat organisaties besluiten mee te doen aan de EU-programma's krijgen zij te maken met administratieve en financiële regelgeving.

De verwachting is dat de missies bij gaan dragen aan het versterken van de Europese concurrentiepositie omdat ze op impact van investeringen in O&I gericht zijn en oplossingen gaan aandragen voor maatschappelijke uitdagingen. Het internationale profiel van de EU-missies wordt nog verder ontwikkeld. Het internationale profiel zal aansluiten bij de Europese strategie inzake een mondiale benadering van O&I¹³, en het hiervoor geldende kader van de Horizon Europe-verordening volgen.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3146 (BNC-fiche Mededeling Mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie).