Kabinetsappreciatie Witboek over vergroten onderzoek en ontwikkeling van dual-use technologieën

1. Inleiding

Op 24 januari 2024 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het Economische Veiligheidspakket gepubliceerd. Als onderdeel van het pakket heeft de Commissie een Witboek uitgebracht o*ver opties voor het vergroten van de steun voor onderzoek en ontwikkeling waarbij technologieën met een potentieel voor tweeërlei (dual-use) gebruik betrokken zijn*. Het Witboek maakt onderdeel uit van een pakket van vijf economische veiligheidsinitiatieven en een overkoepelende mededeling waarin de Commissie een update geeft over de vooruitgang die de afgelopen maanden is geboekt ten aanzien van de economische veiligheid van de Europese Unie (EU). Dit pakket bouwt voort op de eerdere Gezamenlijke Mededeling over een Europese Economische Veiligheidsstrategie.

Het Witboek gaat over de synergie tussen Europese financiering voor onderzoek en innovatie (O&I) ten aanzien van technologieën met zowel een civiele als een militaire toepassing, ook wel *dual-use* technologieën genoemd.[1] Veel technologieën die van cruciaal belang zijn voor de economische veiligheid en de open strategische autonomie van de EU hebben een potentieel voor *dual-use* toepassingen: deze technologieën zijn relevant voor veel terreinen in zowel het civiele als het defensiedomein en kunnen de Europese (defensie-)industrie en de bredere economie ten goede komen. Het Witboek heeft tot doel om opties te verkennen om de kruisbestuiving tussen de civiele en defensietechnologieën in de Europese industrie te bevorderen.

Deze kabinetsappreciatie beschrijft eerst het Witboek en de analyse van de Commissie om te komen tot drie oplossingsrichtingen. Daarna volgt de kabinetsappreciatie.

2. Witboek

In het kader van de Europese Economische Veiligheidsstrategie (EEVS) kondigde de Commissie een gemeenschappelijke Europese aanpak aan op het gebied van economische veiligheid, waaronder door het verminderen van risico's en het bevorderen van technologisch leiderschap in kritieke sectoren. De EEVS benadrukt de noodzaak voor meer O&I investeringen in strategische opkomende technologieën om Europees leiderschap en concurrentievermogen te verzekeren.

In dit Witboek benadrukt de Commissie dat er een gebrek is aan geschikte instrumenten om de kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (O&I) te vergemakkelijken. De Commissie heeft mede daarom in 2021 een Actieplan voor synergie tussen de civiele, de defensie- en de ruimtevaartindustrie gelanceerd[2]. In dit Actieplan staan verschillende acties om de synergiën tussen de relevante EU-programma's te verbeteren. Dit moet bijdragen aan een EU-brede aanpak voor de ontwikkeling van kritieke technologieën door optimaal gebruik te maken van de EU-O&I-programma's, met name het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe) en het Europees Defensiefonds.

De Commissie ziet dat de EU een belangrijke rol kan spelen bij het bieden van gerichte steun aan de ontwikkeling van technologieën voor *dual-use* toepassingen. Dit omvat de hele keten van O&I tot en met de valorisatie, al dan niet via overheidsaanbestedingen. Het is hierbij van belang dat technologieën met een potentieel voor *dual-use* toepassingen in de EU sneller naar de markt gebracht worden. De Commissie erkent dat zij worstelt met het garanderen van een snelle

[1] In het BNC-fiche voor de Europese Economische Veiligheid-strategie pleit het kabinet in het kader van de 'kritieke technologielijsten' ervoor om de discussie over welke technologieën relevant zijn voor de economische veiligheid van de EU niet te vermengen met de discussies over *dual-use* controlelijsten van technologieën. De term *dual-use* wordt immers ook specifiek gebruikt in het kader van exportcontrole. In het Witboek wordt aangesloten bij de definitie van '*dual-use'* uit de Dual-Use Verordening (EU) 2021/821, maar wordt wel een specifieke en ruimere definitie gebruikt omdat het in het Witboek gaat om het 'potentieel' van dual-use toepassing: "For the purpose of this White Paper, "dual-use" is used in the context of O&I support in relation to software and technology that has the potential to be used for both civil and military purposes. The scope of O&I support involving technologies with dual-use potential is aimed at addressing the gap between exclusively civil and exclusively defence O&I activities, in particular on critical and emerging technologies".

[2] COM(2021) 70 of 22.2.2021

exploitatie en marktintroductie van de resultaten van O&I-investeringen in de EU, inclusief in technologieën met mogelijkheden voor *dual-use* gebruik.

Volgens de Commissie kunnen ondersteunende maatregelen verder voortbouwen op het potentieel van synergiën in het kader van *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP). Daarnaast is er onbenutte potentie in betere coördinatie met programma's voor *dual-use* toepassingen van andere EU-organisaties, zoals het *Strategic European Security Initiative* (SESI) van de Europese Investeringsbank (EIB).

De Commissie ziet het creëren van de synergiën als een kans om het concurrentievermogen en de veerkracht van de Europese wetenschappelijke en technologische basis verder te versterken en te verbeteren. Het moet ook startups en het midden- en kleinbedrijf (mkb) die zich bezighouden met technologische innovatie een impuls geven. Synergiën op het gebied van de civiele en defensie-gerelateerde EU-programma's hebben het potentieel om nieuwe marktkansen te creëren voor bedrijven die in verschillende industriële ecosystemen actief zijn en om de Europese economie als geheel te versterken.

De Commissie erkent dat het in veel gevallen moeilijk is om een duidelijke grens te trekken tussen O&I voor civiele en defensiedoeleinden. Bij fundamenteel onderzoek op lage *Technology Readiness Levels* (TRL's) zijn de toekomstige toepassingsgebieden van onderzoeksresultaten niet altijd bekend. Later in de O&I-cyclus, op gemiddelde en hoge TRL's, kunnen technologieën ontwikkeld worden die een *dual-use* potentieel hebben. In deze latere fases kan O&I voor civiele toepassingen ook worden toegepast in het defensiedomein en omgekeerd. Er bestaat hier volgens de Commissie daarom een duidelijk potentieel voor kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I.

De Commissie ziet dat technologieën die worden gebruikt voor veiligheid en defensie steeds vaker hun oorsprong vinden in het civiele domein. In het verleden zijn juist veel digitale technologieën voortgekomen uit defensie-gerelateerde O&I. De huidige situatie zorgt voor onbenut potentieel bij het toepassen van civiele innovatie voor defensiedoeleinden. Daar komt bij dat de investeringen in dit civiele domein groter zijn dan in het defensiedomein. Daardoor zijn de indirecte kosten lager en verlopen de O&I-cycli voor civiele toepassingen sneller. Voor zowel het civiele als het defensiedomein geldt dat de EU achterblijft ten aanzien van het valoriseren van resultaten van Europese O&I-investeringen.

In de EU is het moeilijk om verschillende Europese financieringsstromen voor *dual-use* O&I te combineren. Dit komt mede door de verschillende definities van *dual-use* die gehanteerd worden in de context van O&I en innovatie. Omdat verschaffers van financiële steun voor O&I en innovatie, zoals de EU en de EIB, andere definities hanteren is het lastig om te komen tot gezamenlijke investeringen. Door bijvoorbeeld een definitie te nemen die is afgeleid van de *dual-use* verordening kan een eenduidige aanduiding van *dual-use* worden gehanteerd.[3]

Op dit moment is er sprake van een zeer beperkte koppeling tussen de EU-O&I-instrumenten voor civiele toepassingen (met name via Horizon Europe) en defensietoepassingen (Europees Defensiefonds). Hoewel Horizon Europe alleen O&I-activiteiten kan ondersteunen met een exclusieve focus op civiele toepassingen, kunnen de resultaten een potentieel voor *dual-use* toepassingen hebben. Zodra een voorstel een defensietoepassing omvat, kan het niet door Horizon Europe worden gefinancierd. De Commissie benadrukt dat de defensie-industrie hierdoor geen middelen kan betrekken uit Horizon Europe als zij werken aan defensietoepassingen. Andersom zijn de regels van het Europees Defensiefonds restrictiever dan bij Horizon Europe.

---

[3] Definitie dual-use in EU Dual-Use Verordening 2021/821, art 2: "producten voor tweeërlei gebruik" (*dual-use items): producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van producten die kunnen worden gebruikt voor het ontwerp, de ontwikkeling, de productie of het gebruik van nucleaire, chemische of biologische wapens of hun overbrengingsmiddelen, met inbegrip van alle producten die voor niet-explosieve doeleinden kunnen worden gebruikt en op enige manier bijdragen aan de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen;*

Projectresultaten zijn hierdoor in het Europees Defensiefonds niet openbaar en onderworpen aan exportcontrole.

3. Oplossingsrichtingen

De Commissie stelt in het Witboek drie oplossingsrichtingen voor om de kruisbestuiving tussen O&I voor civiele en defensiedoeleinden verder te bevorderen onder het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK):

1. Verder gaan op basis van de huidige opzet: deze optie zou voortbouwen op de huidige aanpak die wordt gekenmerkt door een exclusieve focus op civiele toepassingen (via Horizon Europe) of defensietoepassingen (via het Europese Defensiefonds). Naast het gescheiden houden van deze twee programma's kunnen er wel andere initiatieven worden genomen om de kruisbestuiving te bevorderen, waaronder het introduceren van een signaleringsmechanisme voor *dual-use* toepassingen. Via deze optie worden stapsgewijze verbeteringen geïntroduceerd die richting een volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK) kunnen worden getest in de huidige EU-financieringsprogramma's.

2. Het wegnemen van de exclusieve focus op civiele toepassingen in geselecteerde delen van het vervolgprogramma van Horizon Europe: deze optie zou het mogelijk maken om strategische opkomende technologieën te ondersteunen, ongeacht het toepassingsgebied (defensie of civiel) in geselecteerde delen van het programma – onder specifieke voorwaarden. Tegelijkertijd zouden alle andere onderdelen van het programma de exclusieve focus op civiele toepassingen behouden.

3. Het creëren van een specifiek instrument met een specifieke focus op onderzoek en ontwikkeling met een potentieel voor *dual-use* gebruik: een dergelijk instrument zou gewijd zijn aan onderzoek met een potentieel voor *dual-use* gebruik, terwijl de civiele en defensieonderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's hun wederzijds uitsluitende focus zouden behouden.

De eerste optie kan worden geïmplementeerd binnen de huidige juridische kaders. Opties 2 en 3 vragen een andere juridische en financiële basis in de toekomst, de huidige verordeningen bieden hiervoor geen ruimte. Er zal verdere analyse nodig zijn om de effecten en toegevoegde waarde te onderzoeken, onder meer op het gebied van complementariteit met nationale prioriteiten, het aantrekken van potentieel nieuwe begunstigden, evaluatie- en toekenningscriteria en -processen, regels voor deelname, openheid van de programma's voor derde landen, ook specifiek met betrekking tot aan Horizon Europe geassocieerde landen; en de besluiten over de delegatie (of niet) van bevoegdheden aan uitvoerende agentschappen.

4. Kabinetsappreciatie

De veranderende geopolitieke situatie verhoogt de urgentie voor niet alleen versterkte Europese defensie capaciteiten, maar ook maatregelen op gebied van (economische) veiligheid om de weerbaarheid van de EU te waarborgen. Om die reden is het kabinet voorstander van meer gecoördineerde aandacht voor Europees technologisch leiderschap voor kritieke technologieën. Nederland zet zich onder andere via de Nationale Technologiestrategie, in voor meer actie van de Commissie voor de ontwikkeling, valorisatie en opschaling van kritieke technologieën in brede zin. Hoewel het Commissievoorstel dus slechts één aspect van deze inzet raakt, ligt het tegen deze achtergrond voor de hand om daarmee ook meer aandacht te hebben voor het belang van onderzoek en innovatie naar *dual-use* technologieën.

Het kabinet ondersteunt dan ook het streven van de Commissie naar meer technologisch leiderschap en verwelkomt het initiatief van de Commissie om de verschillende mogelijkheden te verkennen om kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I-programma's te faciliteren. De aanpak van de Commissie om naar aanleiding van dit Witboek een openbare raadpleging te starten wordt door het kabinet gesteund. Het kabinet benadrukt daarbij de noodzaak van het uitvoeren van zorgvuldige impactanalyses en overleg met belanghebbenden om

deze discussie gefundeerd verder vorm te geven. Het kabinet gaat in de initiële gedachtevorming over dit onderwerp uit van een aantal overkoepelende prioriteiten en aandachtspunten, en benadrukt dat er in deze fase nog geen sprake is van standpuntbepaling die vooruitloopt op het volgende MFK en de daaronder vallende financieringsprogramma's. Die besluitvorming volgt een separaat traject.

Het kabinet kijkt positief naar de inbedding van dit initiatief als onderdeel van het economische veiligheidspakket van de Commissie binnen de bredere uitwerking van de Europese economische veiligheidsstrategie. Het kabinet verwelkomt de vooruitgang die de afgelopen maanden is gemaakt ten aanzien van de economische veiligheid van de EU en de betrachte samenhang tussen promote, protect, en partner.

Het kabinet heeft als belangrijke prioriteiten de veiligheid en open strategische autonomie van Nederland en de EU en het vermogen van de EU om meer verantwoordelijkheid voor haar eigen veiligheid te nemen. Een betere kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I kan hierbij een belangrijke rol spelen. Ten tweede vindt het kabinet het essentieel dat Nederlandse onderzoekers en innovators op wereldniveau kunnen samenwerken op het hoogste niveau via het Europese kaderprogramma (Horizon Europe). Daarom is het kabinet voorstander van het open karakter van Horizon Europe[4]. Het uitgangspunt "open waar kan, gesloten waar nodig" is hierbij leidend. Als derde overkoepelende prioriteit hecht het kabinet eraan dat het Europese O&I-financieringslandschap een goed onderling verbonden geheel vormt, waarin de losstaande instrumenten elk een onderscheidende functie vervullen. Zo wordt er optimaal gebruik gemaakt van bestaande middelen en wordt duplicatie voorkomen. Dit houdt onder andere in dat de onderzoeksprogrammering tussen verschillende instrumenten onderling gecoördineerd wordt, en er naar synergie wordt gezocht. Het kabinet benadrukt hierbij dat de ruimte voor civiel onderzoek zonder potentiële *dual-use* toepassing onverminderd gehandhaafd moet blijven, en complexiteit in het financieringslandschap moet worden voorkomen.

Het kabinet benadrukt dat mogelijke oplossingsrichtingen, waaronder de opties die de Commissie voorstelt, zich tot deze uitgangspunten dienen te verhouden. Het kabinet geeft daarom de volgende aandachtspunten mee aan de Commissie bij de verdere verkenning van de verschillende opties.

<u>Kruisbestuiving civiel en militaire O&I</u>

Het kabinet is positief over de oplossingsrichting waarbij in het huidige MFK stappen worden genomen om kruisbestuiving tussen het huidige civiele kaderprogramma en defensie-gerelateerde O&I-programma's te faciliteren. Het signaleringsmechanisme voor *dual-use*, zoals voorgesteld in optie 1, maakt het voor potentiële deelnemers aan de programma's duidelijk dat het gaat om projecten die zowel een toepassing in het civiele als in het defensiedomein hebben. Dit geldt ook voor spin-in/spin-out-oproepen voor voorstellen (waarbij resultaten van civiele programma's op het defensiepotentieel voor toekomstige toepassing worden beoordeeld, en vice versa), zoals momenteel al plaatsvindt in het kader van het Europees Defensiefonds en het Europees Defensie Agentschap (via het HEDI-platform)[5]. Optie 1 biedt daarmee een manier om kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I te bevorderen, binnen bestaande kaders en zonder het karakter van beide programma's te wijzigen. Het kabinet wijst hierbij ook op de essentiële rol die grootschalige wetenschappelijke en technologische infrastructuur kunnen spelen voor zowel civiele als militaire O&I.

Openstelling via optie 2 van een deel van het toekomstige kaderprogramma voor O&I voor defensietoepassingen kan in potentie leiden tot een betere benutting van synergiën tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I. Op die manier hoeft pas later in de R&D-keten een keuze te worden gemaakt over een civiele dan wel defensietoepassing zonder dat een van de twee toepassingen op voorhand wordt uitgesloten. Dit zou een goede manier kunnen zijn om innovaties in het civiele domein makkelijker ten dienste te kunnen stellen van defensiedoeleinden en omgekeerd. Een nadere impactanalyse zou van belang zijn om de opties beter tegen elkaar af te kunnen wegen in relatie tot beoogde synergie en mogelijke nadelige effecten. Een nadere verkenning van de

[4] Zie Kamerstuk 22112, nr. 3146
[5] Hub for European Defence Innovation

mogelijke synergiën tussen defensietoepassingen en O&I uit het ruimtevaartdomein, niet noodzakelijkerwijs afkomstig uit Horizon Europe, kan daarnaast nuttig zijn.

Openheid van het EU kaderprogramma voor O&I

Het toestaan van onderzoek met defensietoepassing heeft naar verwachting een beperkend effect op de openheid van (een deel van) het kaderprogramma. Bij het openstellen van het kaderprogramma zal de huidige balans tussen openheid en geslotenheid sterk wijzigen. Juist met het oog op het EU concurrentievermogen en geopolitieke competitie is open internationale O&I samenwerking met gelijkgestemde niet-EU-lidstaten op basis van wederkerigheid van cruciaal belang. Ook de hoge standaard van het kaderprogramma op het gebied van *open science* zou in het geding kunnen komen door het toestaan van dit type onderzoek. Het kabinet roept de Commissie op tot het maken van impactanalyses om beter inzichtelijk te maken in hoeverre de voordelen van openstelling voor *dual-use* opwegen tegen de impact op de waarden en principes van het kaderprogramma.

Samenhangend financieringsecosysteem

Het kabinet erkent dat een apart instrument voor O&I op het gebied van *dual-use* technologieën (optie 3) de zichtbaarheid van *dual-use* als specifieke categorie vergroot. Echter, het kabinet is van mening dat een apart fonds leidt tot onnodige complexiteit, met name omdat het in de praktijk zeer lastig is om een goed onderscheid te maken tussen *dual-use* aan de ene kant en pure civiele of defensietoepassingen aan de andere kant. Een nieuw fonds brengt ook de meeste risico's op het gebied van onnodige dupliceringen met zich mee, aangezien de verschillende fondsen zich deels op dezelfde technologieën zouden richten. Optie 3 is een theoretische optie zonder praktische toepassingen omdat het niet mogelijk is om aan de voorkant 'dual use' opties te definiëren voor defensie toepassingen op basis van civiele oplossingen.

Het kabinet verwacht dat een openstelling van het kaderprogramma voor O&I voor *dual-u*se (optie 2) naar verwachting leidt tot extra maatregelen en complexiteit. Door het strategische en gevoelige karakter van technologieën met een potentieel voor *dual-use* toepassingen, vereist dit een andere aanpak, bijvoorbeeld t.a.v. de veiligheidsvereisten, inclusief de selectie van projecten en deelnemers, de procedures voor veiligheidsonderzoeken en de mogelijke rubricering en afscherming van onderzoeksresultaten. De huidige verdeling tussen het Europees Defensiefonds en Horizon Europe is zeer helder in termen van doelen en verschillen in voorwaarden (optie 1). De sterke kanten van het Europees Defensiefonds, zoals de sterke link tussen O&I en de capaciteitsbehoefte van EU-lidstaten, kunnen negatief worden beïnvloed door een gedeelte van Horizon Europe ook open te stellen voor O&I gericht op defensietoepassingen (optie 2), waarbij deze link niet ingebed is in het programma. Het kabinet vraagt de Commissie om tevens te verkennen in hoeverre uitbreiding van het inhoudelijke bereik van het Europees Defensiefonds een goede alternatieve optie is voor het vergroten van onderzoeksmogelijkheden met *dual-use* toepassingen.

Het kabinet ondersteunt de inzet van de Commissie om tot een betere kruisbestuiving tussen civiele en defensie-gerelateerde O&I te komen. Het kabinet zal nader bezien in hoeverre de door de Commissie voorgestelde opties 1 en 2 aan dit doel tegemoet komen. Het kabinet benadrukt daarbij de noodzaak van het uitvoeren van zorgvuldige impactanalyses en overleg met belanghebbenden om deze discussie gefundeerd verder vorm te geven, en voordat het richting wil bepalen en de voorkeur wil geven aan optie 1 of optie 2.

5. Eventuele opmerkingen

Dit fiche betreft de kabinetsappreciatie van een Witboek van de Commissie. In deze appreciatie worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit standaard niet meegenomen.