

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

Fiche: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.

Fiche: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.

Fiche: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.

Fiche: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.

Fiche: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.

Fiche: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.

Fiche: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.

Fiche: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.

Fiche: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.

Fiche: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.

Fiche: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

Fiche: [MFK] Connecting Europe Facility.

Fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Fiche: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.

Fiche: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
Fiche: Chemie Actieplan.
Fiche: ECHA-verordening.
Fiche: EU Voorradenstrategie.
Fiche: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen
ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie voor de periode 2028–2034

1. Algemene gegevens

- a) *Titels voorstellen*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028–2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695
Proposal for a COUNCIL DECISION on establishing the Specific Programme implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation for the period 2028–2034, laying down the rules for participation and dissemination under that Programme, and repealing Decision (EU) 2021/764
Vanwege de samenhang tussen deze voorstellen worden ze in één BNC-fiche behandeld, en samen aangeduid als «het voorstel». In dit fiche wordt het kaderprogramma aangeduid met de Engelse titel, *Horizon Europe*.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2025) 543
COM (2025) 544
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – COM:2025:543:FIN – EN – EUR-Lex
EUR-Lex – 52025PC0544 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2025)555
SWD(2025) 555-556
- f) *Behandelingstraject (Europese) Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 173, lid 3; artikel 182, lid 1; artikel 183 en artikel 188, tweede alinea; alsook op artikel 322, lid 1, punt a van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het voorstel voor het specifieke programma is gebaseerd op artikel 182, lid 4 van het verdrag.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 16 juli jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) een voorstel voor het tiende Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (O&I) voor de periode 2028–2034, genaamd Horizon Europe. Het voorstel positioneert O&I in het hart van de Europese beleids- en investeringsstrategie. Het programma, met een voorzien budget van 175 miljard euro, beoogt vereenvoudiging, strategische focus

en snellere uitvoering te combineren met ondersteuning voor de hele O&I-keten – van fundamenteel onderzoek tot marktintroductie van innovaties.

Door O&I centraal te stellen in het economisch en investeringsbeleid van de EU, beoogt het programma het concurrentievermogen, de duurzaamheid, veiligheid en weerbaarheid van de Unie te versterken. In de context van mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, volksgezondheid, geopolitieke spanningen, technologische transformaties en demografische ontwikkelingen, acht de Commissie structurele investeringen in O&I onmisbaar.

Het programma beoogt onder meer de wetenschappelijke vrijheid en openheid te bevorderen, Europa's kennisbasis te versterken met duidelijke Europese meerwaarde, onderzoekscarrières aantrekkelijker te maken en talent uit Europa en daarbuiten aan te trekken en te behouden, publieke en private investeringen te mobiliseren over de hele innovatieketen – van fundamenteel onderzoek tot marktintroductie, samenhang en complementariteit tussen EU-financiering en nationale investeringen te verbeteren, de inzet van EU-middelen te richten op strategische domeinen zoals de interne markt, digitalisering, groene transitie, veiligheid, sociale cohesie en weerbaarheid en de toegang tot financiering te vereenvoudigen via snellere, gebruiksvriendelijke en geharmoniseerde procedures.

In overeenstemming met de aanbevelingen uit het Draghi-rapport¹ zal het programma zich richten op strategische prioriteiten, met behoud van ruimte voor *bottom-up* onderzoek, publiek-private samenwerking versterken in een vereenvoudigd landschap, meer ondersteuning bieden aan baanbrekende en disruptieve innovaties en de toegankelijkheid voor begunstigden vergroten.

Er wordt een nauwe koppeling voorzien met het Europees Concurrentievermogenfonds (hierna: ECF), om een doorstroming te garanderen van fundamenteel onderzoek naar toegepaste innovatie, startups en scale-ups en, waar relevant, industriebeleid. Er komt één gemeenschappelijke set regels (*single rulebook*) voor beide instrumenten.

Het voorstel omvat de mogelijkheid tot ondersteuning van projecten met *dual-use* toepassingen (zowel een civiele als een militaire toepassing). Niet-EU-landen behouden de mogelijkheid zich te associëren aan het kaderprogramma. Het programma zorgt waar nodig voor een multidisciplinaire aanpak en integreert sociale en geesteswetenschappen (SGW) in alle onderdelen, inclusief specifieke oproepen voor SGW-gerelateerde onderwerpen. Het programma levert een belangrijke bijdrage aan het verhogen van publieke en private investeringen in O&I in de lidstaten, en het bereiken van de doelstelling om minimaal 3% van het bruto binnenlands product (bbp) van de EU aan O&I te besteden.

Het programma bestaat uit vier pijlers; I) *Excellente Wetenschap*, II) *Concurrentievermogen en Maatschappij*, III) *Innovatie* en IV) *Europese onderzoeksruimte*

De eerste pijler, genaamd «Excellente Wetenschap», heeft als doel de wetenschappelijke basis van de EU te versterken, toptalent aan te trekken en excellent onderzoek in Europa te bevorderen. Het bevat de onderdelen Europese Onderzoeksraad (*European Research Council*; hierna: ERC), *Marie Skłodowska-Curie Actions* (hierna: MSCA) en *Science for EU*

¹ Kabinetsreactie Draghi-rapport | Rapport | Rijksoverheid.nl

Policies via ondersteuning van het *Joint Research Centre* (hierna: JRC). Indicatief budget voor deze pijler is 44 miljard euro.

De tweede pijler, genaamd «Concurrentievermogen en Maatschappij», heeft als doel samenwerkingsgerichte O&I (*collaborative research*) te ondersteunen op gebieden met een grote maatschappelijke impact. De thematische prioritering van het onderdeel Concurrentievermogen van pijler II komt overeen met het ECF.² In de werkprogramma's van het ECF² wordt richting gegeven aan het samenwerkingsgerichte O&I binnen het onderdeel Concurrentievermogen.

Het onderdeel Maatschappij ondersteunt activiteiten die mondiale maatschappelijke uitdagingen aanpakken, zoals het versterken van democratische waarden, bestrijden van desinformatie, bevorderen van inclusie en groei en het behandelen van demografische en intergeneratiele vraagstukken, inclusief migratie en integratie. Daarnaast draagt het onderdeel Maatschappij tot en met 2030 bij aan het behalen van de doelen van de EU-missies zoals geïdentificeerd onder het huidige Horizon Europe-programma. Het onderdeel Maatschappij ondersteunt tevens het O&I-gedeelte van de *New European Bauhaus* voorziening m.b.t. de leefomgeving. Indicatief budget voor deze pijler betreft 75,9 miljard euro, waarvan 68,3 miljard euro voor het onderdeel concurrentievermogen en 7,6 miljard euro voor het onderdeel Maatschappij.

De derde pijler, genaamd «Innovatie», heeft als doel innovatie in Europa te ondersteunen, met een focus op het bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en businessmodellen. Het bestaat uit de *European Innovation Council* (hierna: EIC) en innovatieve ecosystemen. De EIC zal worden uitgebreid om gefaseerd financiering te bieden voor hoogrisico- en disruptieve projecten en zal een sterke focus introduceren op startups in de defensie- en *dual-use* sector. Indicatief budget voor deze pijler betreft 38,8 miljard euro.

De vierde pijler, «Europese Onderzoeksruimte», heeft als doel de ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruimte (hierna: ERA) te ondersteunen, met focus op het bevorderen van excellentie, inclusiviteit en impact. Het bevat de onderdelen *ERA-policies*, *Research and Technology Infrastructures* en *Widening Participation and Spreading Excellence*. De Commissie stelt een nieuwe aanpak voor in het onderdeel gericht op het verbreden van de deelname over de hele ERA. *Widening* landen worden voortaan ingedeeld in twee categorieën: *widening* landen en transitielanden. De bijdrage voor de eerste categorie wordt meer voorwaardelijk aan nationale investeringen in O&I. Indicatief budget voor deze pijler betreft 16,3 miljard euro, waarvan 5,3 miljard voor het onderdeel *Widening Participation*.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment voor Horizon Europe is onderdeel van het impact assessment voor het ECF. Het is gericht op het al dan niet samenvoegen van bestaande programma's in één concurrentievermogenfonds. Dit heeft ertoe geleid dat er twee voorstellen zijn opgesteld, één voor het ECF en één voor een eigenstandig kaderprogramma voor O&I, om de integriteit van O&I en de voorwaarden uit artikel 182 van de VWEU te waarborgen. Het impact assessment van de Commissie gaat inhoudelijk niet in op de

² Deze werkprogramma's worden vastgesteld onder hoofdstukken IV tot en met VII van de verordening voor het ECF en worden aangenomen overeenkomstig artikel 15 van deze verordening.

samenhang tussen Horizon Europe en het ECF en op het toepassen van *dual-use* en defensiegerelateerde O&I onder Horizon Europe.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025¹ over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK³ is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Zoals het rapport van Draghi duidelijk heeft gemaakt, is de versterking van het Europees concurrentievermogen essentieel voor de toekomst van de EU. Draghi benadrukt het belang van het huidige Horizon Europe (2021–2027) en de opvolger ervan voor het stimuleren van innovatie en concurrentievermogen in Europa. Het kabinet onderschrijft in reactie op dit rapport⁴ dat O&I de katalysatoren zijn voor productiviteit en welvaart. Het is daarbij van belang om in te zetten op het volledige spectrum van kennisontwikkeling: van fundamenteel onderzoek tot toegepast onderzoek, ontwikkeling en innovatie en meer aandacht voor valorisatie. Investerings in O&I zijn een randvoorwaarde voor het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, het versterken van het concurrentievermogen en de weerbaarheid van Nederland en de EU.

Een eigenstandig EU-kaderprogramma voor O&I met toegewijd budget is daarom belangrijk voor zowel Europa als voor Nederland. Nederlandse universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten, overheden en bedrijven doen zeer succesvol mee in het huidige kaderprogramma, Horizon Europe.⁵ Het kaderprogramma stelt het Nederlandse kennisveld en het innovatieve bedrijfsleven in staat om mee te doen met de internationale top. Het programma stimuleert zowel publieke als private investeringen in O&I in Nederland en ondersteunt zo de doelstelling om minstens 3% van het bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Het belang van het faciliteren van de aansluiting bij Europese O&I-initiatieven

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245

⁴ Kamerstuk 21 501-30, nr. 614

⁵ Uit analyses van RVO blijkt dat sinds de start van Horizon Europe in 2021 reeds 4,5 miljard euro is toegekend aan Nederlandse deelnemers. Zie ook het Horizon Europe dashboard van de Europese Commissie voor data over de Nederlandse deelname: EU Funding & Tenders Portal

heeft het kabinet recent benadrukt in de Kamerbrief over 3%-R&D-actieplan.⁶

Het kabinet zet zich al lange tijd in voor een sterk, op excellentie en impact gebaseerd kaderprogramma. Alleen inzet op O&I dat excellent is, is zinvol. In het *vision paper* over het tiende kaderprogramma onderschrijft het kabinet de noodzaak van voortzetting van het succes van Horizon Europe.⁷ Het kaderprogramma dient op een samenhangende en integrale wijze het hele spectrum van O&I te ondersteunen: van fundamenteel onderzoek tot innovatie, commercialisatie en maatschappelijke impact, en van nieuwsgierigheid-gedreven tot thematisch gestuurd O&I. Het is belangrijk om de impact te versterken door meer strategische keuzes te maken binnen de thematisch georiënteerde onderdelen van het kaderprogramma voor strategische onderzoeksgebieden en technologieën. Belangrijke uitgangspunten zijn daarom dat de beste projectvoorstellen worden geselecteerd door middel van open competitie, op basis van excellentie en impact, en dat open en veilige internationale samenwerking mogelijk wordt gemaakt. Op deze wijze kunnen O&I-ecosystemen op strategische thema's binnen Europa floreren en groeien.

Het kabinet stimuleert op dit moment Nederlandse deelname aan Horizon Europe (2021–2027) door ondersteuning van indieners via een *National Contact Point* (NCP), belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Daarnaast komt de subsidieregeling matching Horizon Europe⁸ publiek-gefinancierde deelnemers tegemoet in de eigen bijdrage (matchingsdruk) die samenhangt met hun deelname aan het huidige kaderprogramma. Tenslotte investeert het kabinet onder het huidige kaderprogramma, via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en diverse regelingen, in de Horizon Europe-partnerschappen zodat op strategische thema's meerjarig kan worden samengewerkt met internationale partners en de Commissie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Concurrentievermogen, waaronder O&I, is één van de prioriteiten van het nieuwe MFK en dient als zodanig sterk verankerd te zijn. Nederland beoordeelt het voorstel op hoofdlijnen positief. Het voorstel is grotendeels in lijn met het Nederlandse *vision paper*: een eigenstandig, coherent en ambitieus kaderprogramma, dat via de principes van excellentie en impact de hele kennisketen ondersteunt. Het kabinet is verheugd dat het voorstel voor het nieuwe kaderprogramma voortbouwt op veertig jaar ervaring met kaderprogramma's en specifiek de pijlerstructuur uit het huidige Horizon Europe-kaderprogramma (2021–2027) grotendeels voortzet. Ook is het kabinet zeer positief over de aangekondigde versterking van de ERC en de EIC.⁹ Het kabinet onderschrijft de beoogde verhoudingen van het voorstel voor het versterken van het fundament van O&I.¹⁰ Beiden zijn essentieel voor de kennisketen. Het voorstel sluit goed aan bij de adviezen van Draghi, die onderstrepen dat O&I katalysatoren zijn voor productiviteit, welvaart en veiligheid,¹¹ en bij het Nederlandse *vision paper*. Een breed scala aan grote uitdagingen op het terrein van o.a. (cyber)veiligheid, effecten van klimaatverandering, landbouw, gezondheid en transport dienen in de gezamenlijke Europese context

⁶ Kamerstuk 33 009, nr. 165

⁷ Kamerstuk 33 009, nr. 149

⁸ wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling matching Horizon Europe - BWBR0048107

⁹ Kamerbrief bij Vision paper FP10 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Met investeringen in talent zoals beoogd in pijler I en onderzoek infrastructuur zoals beoogd in pijler III

¹¹ Kabinetsreactie Draghi-rapport | Rapport | Rijksoverheid.nl

opgepakt te worden. Door de verbinding tussen het ECF en Horizon Europe kunnen de O&I-activiteiten met betrekking tot fundamenteel onderzoek, samenwerkingsgericht onderzoek en de ondersteuning van hoogtechnologische startups aansluiting vinden bij het ECF-beleid.

In algemene zin merkt het kabinet op dat het voorstel voornamelijk de hoofdlijnen voor het programma schetst, waardoor de uitwerking via werkprogramma's een bepalendere rol krijgt (o.a. geplaatst onder het ECF). Hier is het kabinet kritisch op omdat dit kan leiden tot te veel sturing vanuit de Commissie of te weinig sturing en aansluiting op O&I-beleid vanuit lidstaten. Betrokkenheid van lidstaten borgt een effectieve en samenhangende Europese inzet. Het kabinet stuurt aan op een *governance*-structuur en programmering die de gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen lidstaten en de Commissie reflecteert en de O&I belangen prioriteert. Ook acht het kabinet het van belang dat veldpartijen, zoals universiteiten, hogescholen, kennisinstellingen, mkb en industrie een rol hebben in het vormgeven van de werkprogramma's. Het betrekken van verschillende perspectieven en actoren kan complex zijn, maar faciliteert het maken van strategische keuzes vanuit een breder perspectief. Het kabinet zet in algemene zin in op een helder onderscheid en complementariteit tussen O&I-activiteiten binnen Horizon Europe en activiteiten die uitvoering geven aan industriebeleid binnen het ECF. Tevens vraagt het kabinet aandacht voor de belangrijke bijdrage van O&I aan maatschappelijke opgaven en transities. Regelgeving die betrekking heeft op Horizon Europe dient daarbij voldoende toegesneden te zijn op het ondersteunen van O&I en de juiste balans tussen openheid en veiligheid te borgen, ook met het oog op toepassing van *dual-use*- en defensie-O&I. Het is belangrijk dat bovenstaande concreter wordt uitgewerkt om uitvoerbaarheid van het programma te borgen.

Het kabinet is tevreden dat excellentie en impact expliciet worden benoemd als selectiecriteria. Deze criteria kunnen sterker worden benadrukt als overkoepelende uitgangspunten, in het bijzonder ook voor die onderdelen van Horizon Europe die via het ECF worden vormgegeven. Open competitie is essentieel om excellentie te bevorderen en dient over het gehele kaderprogramma plaats te vinden.

Het kabinet verwelkomt de sterke inzet van de Commissie op vereenvoudiging binnen Horizon Europe om administratieve lasten en complexiteit te verminderen, en zo snelheid en flexibiliteit voor begunstigden te vergroten. Het kaderprogramma wordt onder meer vereenvoudigd door het werkprogramma korter en minder directief te maken, het aantal onderwerpen te verminderen en open thema's in te voeren die meer keuzevrijheid aan aanvragers geven. Ook de toepassing van lumpsumfinanciering en andere vereenvoudigde kostopties wordt uitgebreid. De maximale tijd om een subsidie toe te kennen wordt teruggebracht van acht tot zeven maanden. Hierbij wordt een stap gemaakt om versnelling aan te brengen waarbij excellentie in de evaluatieprocedure geborgd blijft. Het kabinet is tegen het voorstel om bijdragen voor personele inzet niet meer te baseren op daadwerkelijke salariskosten, maar op één standaardtarief voor personeel. De ervaring met het huidige programma, waarin beide opties mogelijk zijn, leert dat één standaardtarief voor personeel voor Nederlandse deelnemers financieel zeer negatief uitvalt door de relatief hoge salariskosten in ons land.

De gemeenschappelijke set spelregels van het ECF zal van toepassing zijn op Horizon Europe, maar bevat weinig detailinformatie. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre deze gemeenschappelijke set spelregels ook goed toegesneden is op O&I-financiering, bijvoorbeeld voor de mate van risico's die nodig zijn. Het kabinet zet zich ervoor in dat regelgeving van

het ECF voldoende toegesneden dient te zijn op het ondersteunen van O&I in Horizon Europe en hierbij de juiste balans te vinden tussen openheid en veiligheid, zeker met het oog op het toestaan van *dual-use*-onderzoek. Het kabinet pleit voor het gelijktrekken van eigendomscontroleprocedures tussen Horizon en het ECF voor de calls die dit vereisen, met een grote rol voor de Commissie maar met behoud van adequate betrokkenheid van lidstaten.

Het voorstel benoemt onder meer dat het potentieel voor innovatieve aanbesteding wordt onderbenut. Dit is een belemmering voor de interne markt en daarmee voor het onderling verbinden van O&I-ecosystemen. Het is daarom van belang dat, zoals voorgesteld, inkoop van innovatieve oplossingen onderdeel blijft van het instrumentarium en gericht worden ingezet.

Het kabinet verwelkomt dat *open science* het uitgangspunt blijft in het kaderprogramma, met een nog striktere nadruk op FAIR principes,¹² onder het adagium «open waar mogelijk, gesloten waar nodig». Het kabinet mist specifieke voorstellen om de benodigde disseminatie van resultaten uit O&I-projecten vorm te geven.

Het kabinet steunt de voortzetting van de mogelijkheden voor samenwerking met niet-EU-landen in het kaderprogramma, met associatie als meest nauwe vorm. Open en strategische samenwerking met niet-EU-lidstaten, gebaseerd op excellentie, impact, gedeelde waarden, respect voor rechtsstaatprincipes en de wederkerigheid van mensenrechten, is essentieel voor de wereldwijde impact van Europees O&I. Door in mondiale samenwerking Europese waarden uit te dragen, zoals open wetenschap, academische vrijheid, gendergelijkheid en wetenschappelijke integriteit, kan het kaderprogramma Europa's aantrekkingskracht en wereldwijde positie versterken. Het kabinet merkt op dat de Commissie hierbij in algemene zin aandacht heeft voor de balans tussen de risico's en voordelen in de samenwerking met andere landen. Het kabinet volgt de afweging dat er bij de EIC-activiteiten gericht op defensie wordt aangesloten bij de associatievoorwaarden van het defensieonderdeel in het ECF. Het kabinet stelt echter vast dat het voorstel nog te weinig duidelijkheid verschaft over veilige internationale samenwerking op strategische gevoelige thema's zoals *dual-use* O&I. Ook ontbreken volgens het kabinet afdoende waarborgen die voorzien in mogelijkheden om samenwerkingen met niet-EU landen tussentijds te herzien, indien daar aanleiding toe is.

Het kabinet mist een duidelijke verwijzing in het voorstel naar de randvoorwaarden die nodig zijn om veilig samen te werken. Voor Nederland is het belangrijk dat kennisveiligheidsmaatregelen, waar relevant en noodzakelijk, worden benoemd als een voorwaarde voor deelname aan Horizon Europe en worden verankerd in de gemeenschappelijke set spelregels van het ECF. Het kabinet zet zich actief in voor het bevorderen van een gelijk speelveld op het gebied van kennisveiligheidsbeleid in de EU om te voorkomen dat potentiële risicovolle samenwerkingen gefaciliteerd worden binnen het kaderprogramma en te borgen dat Nederland een aantrekkelijke plek blijft voor internationaal talent en wetenschappelijke mondiale samenwerking.

Het kabinet verwelkomt de intentie om in Horizon Europe *dual-use* O&I toe te staan om het potentieel aan synergie tussen civiele en defensiegerelateerde O&I beter te benutten. Aangezien het voorstel onvoldoende duidelijkheid schept over de nadere uitwerking benadrukt het kabinet met het oog hierop de noodzaak voor heldere regelgeving, opgesteld in samenspraak met lidstaten, waarin duidelijke deelnamevoorwaarden,

¹² FAIR staat voor: findable, accessible, interoperable en reusable

evaluatie- en geschiktheidscriteria, verantwoordelijkheidsafspraken, implementatiemodaliteiten en monitoringsmechanismen staan beschreven. Als aandachtspunten hierbij benadrukt het kabinet onder andere het belang van openheid en tussentijdse bijsturingsmogelijkheden voor samenwerkingsmogelijkheden met niet-EU landen, het waarborgen van de toegankelijkheid voor civiele partijen, proportionele veiligheidseisen, het inbedden van ethische kaders en de toepassing van *open science*.

Als overkoepelend uitgangspunt hecht het kabinet eraan dat het zwaartepunt van de beschikbare middelen en de programmering van het kaderprogramma bij civiele toepassingen ligt, gezien de op defensie toegespitste O&I-mogelijkheden in het ECF. De samenhang met dit onderdeel in het ECF is op dit moment nog onvoldoende duidelijk en verdient wat het kabinet betreft nadere duiding. Het kabinet zet in op het faciliteren van goede mogelijkheden voor synergie tussen civiele en *dual-use* O&I-activiteiten in Horizon met op defensie gerichte O&I-activiteiten in het ECF, ook om duplicatie te voorkomen.

Het kabinet ziet dat de toenemende focus op *dual-use* in de Europese context ook nationale inzet vereist. Om het huidige succes van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven in het kaderprogramma voort te zetten is het belangrijk de aansluiting van Nederlandse deelname te borgen. Het kabinet erkent de noodzaak om het Nederlandse O&I-veld hierop voor te bereiden.

Het kabinet verwelkomt de intentie voor een strategisch, coherent thematisch portfolio met partnerschappen zonder onderlinge duplicatie, dat conform het voorstel voorziet in meerdere vormen van samenwerking tussen betrokken actoren: publiek-publiek, publiek-privaat en publiek-publiek-privaat. Deze grensoverschrijdende partnerschappen versterken de nationale inzet op O&I. Het kabinet wijst erop dat, indien daar noodzaak toe is, de mogelijkheid voor medegefinancierde partnerschappen die geen *joint undertaking* betreffen moet blijven bestaan. Ook wijst het kabinet op het belang van de mogelijkheid voor partners om *in-kind* bijdragen te leveren. Met het oog op vereenvoudiging, voorspelbaarheid en gebruiksvriendelijkheid voor begunstigden acht het kabinet het acceptabel om regels, waar mogelijk, te harmoniseren en te vereenvoudigen. Het kabinet is benieuwd naar de nadere uitwerking van de voorgestelde synergie met het ECF. Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor pan-Europese thematische relevantie als selectie criterium, maar plaatst vraagtekens bij de voorgestelde «gebalanceerde geografische verdeling aan partners binnen lidstaten» ter uitwerking van dit criterium. Ook hier moeten excellentie en impact de leidende criteria zijn.

Het kabinet verwelkomt dat multidisciplinariteit, waaronder integratie van SGW, wordt benoemd als uitgangspunt. Het kabinet vraagt zich af hoe dit perspectief, in de juiste mate, op de juiste manier wordt meegenomen in de programmering die via het ECF verloopt. Samenwerking over de volle breedte van de wetenschap is van groot belang voor vernieuwing waarbij er voldoende oog moet zijn voor de maatschappelijke impact van O&I.

Pijler I: Excellente wetenschap

Het kabinet verwelkomt het behoud van een aparte pijler gericht op excellente wetenschap. Dit is de kraamkamer van maatschappelijke en economische innovatie, en daarmee essentieel voor ons concurrentievermogen. In de voorstellen voor Horizon Europe en het ECF wordt meer nadruk gelegd op innovatie en opschaling. Het is van belang om daarnaast aan de excellente kennisbasis te blijven bouwen, om ook in de

toekomst innovatief te blijven, academische vrijheid en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek te garanderen en te zorgen dat het benodigde talent in de EU blijft. Pijler I is een voedingsbodempijler voor pijlers II en III. Om die reden verwelkomt het kabinet de aandacht voor ongebonden fundamenteel onderzoek.

De ERC is voor Nederland en de EU een zeer succesvol instrument om de meest excellente wetenschappers aan te trekken en baanbrekende, risicovolle, fundamenteel wetenschappelijke onderzoeksprojecten te ondersteunen. De ERC laat bij uitstek de meerwaarde van op excellentie gebaseerde open competitie zien en is met het *bottom-up* karakter een goede aanvulling op de *top-down* ingerichte tweede pijler. De ERC heeft zich de afgelopen jaren getoond als belangrijkste bron voor patenten en Nobelprijswinnaars binnen het kaderprogramma. De ERC legt daarmee een onmisbare basis voor een innovatief Europa. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de rol van de ERC te verstevigen. Het kabinet ziet het *bottom-up* karakter, de focus op excellentie en de onafhankelijkheid van de ERC als voornaamste succesfactoren, en zal zich inzetten om deze te blijven waarborgen.

Het kabinet is voorstander van MSCA omdat het bijdraagt aan de excellente kennisbasis van de EU door internationale en intersectorale mobiliteit van onderzoekers te versterken en jonge wetenschappers op te leiden. Er worden wijzigingen voorgesteld die inzet op thematische, *top-down* sturing mogelijk maken en afwijken van het excellentiecriteria. Het kabinet is hier geen voorstander van. Het *bottom-up* karakter van MSCA anticipeert in een vroeg stadium op opkomende onderwerpen, zoals AI.¹³ Dit onderstreept het belang van nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek voor het toekomstige concurrentievermogen van de EU.

Het kabinet ondersteunt de verwijzingen rondom het borgen van goede werkomstandigheden van onderzoekers. Het kabinet ziet daarbij graag een brede opvatting over erkenning van talent, conform het programma Erkennen & Waarderen. Het succes van de Nederlands deelname aan het kaderprogramma en het vermogen om het beste talent aan te trekken en te behouden valt en staat ook bij goede (nationale) voorwaarden rondom arbeidsmobiliteit.¹⁴

Het kabinet verwelkomt het voortzetten van het JRC onder Horizon Europe. De JRC richt zich voornamelijk op de vier thematische beleidskaders uit het onderdeel Concurrentievermogen uit de tweede pijler, gelinkt aan het ECF. Het kabinet vraagt hierbij ook aandacht voor andere relevante maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld zoals gedefinieerd onderdeel Maatschappij van de tweede pijler. Samenwerking tussen het JRC en kennisinstellingen in de lidstaten is wat Nederland betreft van belang voor het ondersteunen van de beleidsdoelen van de EU.

Pijler II: Concurrentievermogen en Maatschappij

Het kabinet waardeert dat er een koppeling wordt gemaakt tussen het ECF en pijler II ten aanzien van de thematische sturing. De samenhang van de inzet op vier *policy windows* (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie; (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bioeco-

¹³ Ongeveer 20% van de gefinancierde «MSCA doctoral networks» onder Horizon Europe kent momenteel een sterke AI-component. Dit is een verdubbeling sinds Horizon 2020.

¹⁴ Om optimaal toegang te kunnen krijgen tot deze Europese fondsen en toptalent, is het belangrijk dat het Nederlandse beleid op tijdelijke contracten, kennismigratie en de 30% regeling aantrekkelijk blijft voor zowel werkgever als werknemer om toptalent daadwerkelijk aan te kunnen trekken en voor de benodigde projectduur in dienst te kunnen nemen.

nomie; (iii) digitaal leiderschap; en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart is van belang om O&I-beleid en industriebeleid op elkaar aan te laten sluiten. Het *policy window* schone transitie en industriële decarbonisatie lijkt ruimte te bieden voor nucleaire ontwikkelingen, zoals kernenergie. Dat kan het kabinet verwelkomen. Daarbij is het kabinet benieuwd naar de aansluiting van Horizon Europe op het (nog te publiceren) voorstel voor Euratom ten aanzien van nucleaire innovaties.

De *policy windows* zijn echter heel breed. Voor O&I-beleid gaat het erom dat vernieuwende en risicovolle ontwikkelingen ondersteund worden, waarvoor excellentie en impact van belang zijn. Om te bepalen welke langetermijninvesteringen nodig zijn ten behoeve van het concurrentievermogen en maatschappelijke doelen vindt het kabinet het belangrijk om meer focus aan te brengen in strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden. Er wordt echter nog onvoldoende voorzien in het maken van scherpere keuzes voor strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden. Het kabinet dringt aan op het inrichten van een strategisch proces, zoals nationaal is doorlopen met de Nationale Technologiestrategie, om deze focus aan te brengen.

Bij het maken van strategische keuzes binnen het kaderprogramma, alsook de programmering die daarop volgt, is inspraak van experts en overheden nodig. Daardoor houden de keuzes die worden gemaakt rekening met de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen, (lokale) kennis van maatschappelijke uitdagingen en doorbraakinnovaties. In het O&I-domein is het in het bijzonder van belang open te staan voor nieuwe ontwikkelingen en inzichten en verder te kijken dan belangen van gevestigde partijen. Ook is het van belang om Europees en nationaal beleid beter op elkaar af te stemmen. Het kabinet pleit dan ook voor een overkoepelend comité voor pijler II, met vertegenwoordigers van lidstaten, universiteiten, kennisinstellingen, hogescholen, bedrijven en durfinvesteerders. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het samenwerkingsgerichte element van deze pijler. Dit comité moet sturing kunnen geven aan de focus die binnen de *policy windows* wordt aangebracht op strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden, bijvoorbeeld in kwantum, biotechnologie of kunstmatige intelligentie, alsook in de programmering.

De inbedding van het op defensie toegespitste onderdeel in het kaderprogramma en de verhouding met het betreffende *policy window* van het ECF is onduidelijk. Het kabinet acht dit onderdeel het best op zijn plaats in het ECF, zonder inbedding in Horizon Europe, gezien de substantieel andere doelgroep en regels die collaboratief onderzoek in dit onderzoeksdomein met zich meebrengt. Het kabinet vindt het belangrijk dat er ook aandacht is voor civiele veiligheid en weerbaarheid.

In het kader van goede besluitvorming is het kabinet positief over het concept van een *Observatory of Emerging Technologies* dat beleid met feiten dient te onderbouwen. De oplegger bij het voorstel voor de verordening refereert aan zogenaamde «*moonshots*», die niet worden benoemd in het voorstel zelf. *Moonshots* zijn voorbeelden van aansprekende O&I-uitdagingen, die onder andere via Horizon Europe zouden kunnen worden gefinancierd. Het kabinet vraagt de Commissie om duidelijkheid te verschaffen over deze *moonshots*, en de financiering daarvan, mede op basis van de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van missies.¹⁵ Het kabinet is ook benieuwd naar de verhouding tussen *moonshots* en de partnerschappen.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3781

Voor het kabinet is het belangrijk dat, conform de adviezen van Letta¹⁶ en Draghi, kennisontwikkeling en opschaling beter worden geïntegreerd en verbonden om het EU-concurrentievermogen te versterken. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat er wordt ingezet op grensoverschrijdende O&I-ecosystemen die strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden langdurig, gericht en substantieel ondersteunen, met voldoende aandacht voor de gehele kennisketen: van fundamenteel onderzoek richting introductie op de markt. Hierdoor wordt de samenwerking tussen publieke en private deelnemers, inclusief innovatief mkb, bevorderd en kunnen we de weg van idee tot markt borgen.¹⁷

Het is onduidelijk hoe het onderdeel Maatschappij, dat eigenstandig onder Horizon Europe wordt uitgevoerd, zich verhoudt tot het onderdeel Concurrentievermogen van pijler II en het ECF. Maatschappelijke innovaties leveren immers een belangrijke bijdrage aan het Europees concurrentievermogen en vice versa. De *New European Bauhaus Facility* en de missies worden voortgezet onder dit deel. Het is goed om thematisch voort te bouwen op dat wat onder de huidige programmaperiode is ingezet. Het kabinet is echter kritisch op het gebrek aan samenhang tussen deze instrumenten ten opzichte van de rest van het programma.

Pijler III: Innovatie

Het kabinet verwelkomt het voortzetten van de EIC binnen Horizon Europe en in het bijzonder de versterkte inzet op dit onderdeel. Ook de versimpelingsvoorstellen voor de EIC worden in algemene zin verwelkomd. Meer focus op uitdaging-gedreven, hoog-risicovolle financiering in verschillende fasen (de «ARPA-aanpak») is positief, al benadrukt het kabinet daarnaast de toegevoegde waarde van voortzetting van het bestaande EIC-instrumentarium, zonder «ARPA-aanpak». In het bijzonder de *Accelerator* is van belang voor de ondersteuning van hoogtechnologische startups. Als algemeen uitgangspunt benadrukt het kabinet het belang van een balans tussen thematisch-gedreven en *bottom-up* mogelijkheden voor bedrijven binnen de EIC.

Het kabinet vraagt zich af hoe de eveneens voorgestelde «DARPA»-aanpak¹⁸ in de EIC zich verhoudt tot de onder het ECF voorziene inzet op defensie-gerelateerde startups en scale-ups. Het kabinet is vanwege deze verdubbeling van mening dat het budgettaire zwaartepunt binnen de EIC bij niet-defensie-gerelateerde activiteiten moet liggen mede gezien de uitdagingen rondom concurrentievermogen die verder reiken dan defensie alleen. Bij de uitwerking van de «DARPA»-aanpak benadrukt het kabinet het belang van op excellentie-gebaseerde open competitie. De aandachtspunten, zoals hierboven benoemd onder *dual-use* worden hierbij in acht genomen.

Het kabinet is kritisch op het voornemen om het mogelijk te maken financiering vanuit het *Transition*-instrument, onderdeel van de EIC, zonder voorafgaande call gebaseerd op open competitie en excellentie beschikbaar te stellen.

Voor het instrument voor innovatieve ecosystemen wil het kabinet de succesvolle aanpak onder het huidige kaderprogramma voortzetten. Dit stimuleert namelijk internationale samenwerking en private investeringen ten aanzien van *bottom-up* marktgedreven O&I-projecten van innovatief

¹⁶ Appreciatie Letta Rapport «Much more than a Market» | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁷ The Netherlands vision paper on the future EU Framework Programme for Research and Innovation FP10 | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁸ Aanpak gebaseerd op de Amerikaanse Defense Advance Research Projects Agency

mkb. Het kabinet streeft naar een integrale aanpak voor ecosystemen, in samenhang met de door het kabinet gewenste ecosystemenaanpak onder pijler II.

Het kabinet hecht er tenslotte aan dat dit voorstel coherent en complementair is aan het ECF, het *Innovation Fund*, *Single Market Programme* en *Connecting Europe Facility*. Het kabinet pleit hierbij in het bijzonder voor een adequate aansluiting van de *EIC-Accelerator* en het *Scaleup Europe Fund*¹⁹ met de onder het ECF voorziene opschalingsfaciliteit en voor complementariteit met het *European Tech Champions Initiative* (ETCI).

Pijler IV: Europese Onderzoeksruimte

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor de rol van het kaderprogramma in de vervolmaking van de Europese Onderzoeksruimte, waar relevant in synergie met andere programma's zoals Erasmus+. Het kabinet is voorstander van het ondersteunen van zowel onderzoeks- als technologie-infrastructuren via Horizon Europe. Onderzoeksinfrastructuren bevorderen wetenschappelijke en technologische vooruitgang door netwerken en (digitale) middelen te bundelen en toegang te bieden tot geavanceerd onderzoek, data en rekenfaciliteiten. Technologie-infrastructuren spelen een cruciale rol in de technologische ontwikkeling door het testen en opschalen van nieuwe en innovatieve technologieën, door het bieden van relevante faciliteiten, apparatuur, capaciteit en ondersteunende diensten. Hoewel het kabinet voorstander is van de mogelijkheid om maximaal 20% bij te dragen aan de bouw van cruciale, wereldwijde faciliteiten, wil het kabinet ervoor waken dat een (te) groot deel van het budget naar één of enkele zeer kostbare, grote faciliteiten gaat en er (te) weinig ruimte overblijft voor het financieren van cruciale, kleinere, maar even belangrijke, infrastructuren. Hierbij moet ook aandacht zijn voor het updaten en exploiteren van de Europese infrastructuur. Het kabinet steunt de verdere ontwikkeling van de FAIR-principes via onder meer het verder verbreden en verankeren van de *European Open Science Cloud*. De verplaatsing van het onderdeel «infrastructuren» van de pijler I naar een pijler IV mag niet betekenen dat er ingeboet wordt aan excellentie als uitgangspunt voor dit instrument.

Het kabinet steunt de aanpak om «*widening* landen» op te delen in twee categorieën omdat het succes van dit onderdeel zich uiteindelijk bewijst wanneer landen geen extra steun meer nodig hebben. Ook is het kabinet voorstander van het voorstel om de extra steun voor de *widening* landen voorwaardelijk te maken aan een verhoging van investeringen in O&I op nationaal niveau. Het kabinet is van mening dat voor het verder opbouwen van nationale capaciteiten het cohesiebeleid benut kan worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In een tussentijds evaluatierapport heeft het Europese Parlement de noodzaak onderschreven van een eigenstandig Horizon Europe, waarbij de opzet van het huidige kaderprogramma, dat nog loopt tot en met 2027, grotendeels overeind blijft. Binnen het parlement zijn er wel zorgen dat de Commissie te veel macht krijgt en de gewenste hervormingen, voorgesteld door Draghi en Letta, niet goed van de grond komen. Het voorstel wordt behandeld in de Commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE) van het Europese Parlement. De verwachte rapporteur voor het voorstel is Christian Ehler (EVP, Duitsland).

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 4098.

De voorgestelde structuur van het programma wordt door lidstaten gesteund. Lidstaten hebben in het verleden eensgezind gepleit voor een eigenstandig, op excellentie gebaseerd programma voor O&I dat voortbouwt op de ervaring met de voorgaande programma's. Voor meerdere lidstaten geldt dat zij het voorstel zullen beoordelen in het perspectief van de uitkomsten van de MFK-onderhandeling. Lidstaten vragen aandacht voor medezeggenschap en willen weten hoe Horizon Europe in de praktijk samenhangt met het ECF.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 173, lid 3; artikel 182, lid 1; artikel 183 en artikel 188, tweede alinea; alsook op artikel 322, lid 1, punt a VWEU.

Artikel 173, lid 3 geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen in artikel 173, lid 1, die erop gericht zijn omstandigheden te creëren die nodig zijn voor het concurrentievermogen van de EU-industrie. Op basis van artikel 182, lid 1 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om een meerjarig kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling vast te stellen. Op grond van artikel 183 VWEU kan de EU bepaalde regels voor de tenuitvoerlegging van het meerjarig kaderprogramma vaststellen (ten aanzien van deelnemingen voor ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten, en voor de verspreiding van de onderzoeksresultaten). Artikel 188, tweede alinea is een procedurele bepaling en geeft aan dat de aanvullende bepalingen betreffende de meerjarige kaderprogramma's, vervat in de artikelen 183 tot en met 185 VWEU, worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure. Artikel 322, lid 1 punt a geeft de EU de bevoegdheid om financiële regels vast te stellen. Het voorstel voor het specifieke programma is gebaseerd op artikel 182, lid 4 VWEU. Artikel 182, lid 4 VWEU geeft de Raad de bevoegdheid om specifieke programma's vast te stellen ter implementatie van het meerjarig kaderprogramma. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

Op het terrein van industrie is er sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU (artikel 6 VWEU). Op het terrein van O&I is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 3 VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel via O&I het concurrentievermogen, de duurzaamheid,

veiligheid en weerbaarheid van de EU te versterken. Gezien de schaalgrootte die benodigd is om deze doelstellingen het hoofd te bieden kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Samenwerking op basis van excellentie, impact en open competitie creëert de schaalgrootte die nodig is om te komen tot de beste oplossingen om grensoverschrijdende uitdagingen het hoofd te bieden, nieuwe economische kansen te ontwikkelen en de kennisbasis te versterken. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het beleid van de Commissie is gericht op het bereiken van de Verdragsdoelstelling op het terrein van Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtevaart en Industrie. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel via O&I het concurrentievermogen, de duurzaamheid, veiligheid en weerbaarheid van de EU te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het kaderprogramma, in aanvulling op nationale initiatieven, een stabiele basis biedt voor risicovolle en langetermijninvesteringen in O&I, waardoor ontwikkelingen worden versneld en impact wordt vergroot. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel zich richt op samenwerking en internationale competitie die het niveau van lidstaten overstijgt. Daarnaast laat het voorstel voldoende ruimte aan de lidstaten: in aanvulling op nationale initiatieven is het Europese kaderprogramma goed gepositioneerd om risicovolle en langetermijninvesteringen in onderzoek en innovatie te bieden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over de toekomst van Horizon Europe zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over Horizon Europe niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij Horizon Europe moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. De verdeling van de middelen is opgenomen in artikel 6 van de conceptverordening (pagina 24).

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoorde-

lijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

In de effectbeoordeling van het ECF, gelinkt aan dit voorstel, stelt de Commissie dat er kostenvoordelen kunnen optreden omwille van versimpeling en verbeterde coördinatie tussen programma's. Dit gaat wel gepaard met initiële aanpassingskosten. De Commissie benoemt dat deze eenmalige aanpassingskosten hoog kunnen uitvallen voor aanvragers, begunstigten en organisaties die ingesteld zijn op de huidige structuur. Mogelijk heeft dit daardoor ook impact op uitvoeringsorganisaties. Van de ordegrrootte van deze effecten kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt. De effectbeoordeling richt zich niet concreet op de mogelijke financiële impact van het voorgestelde nieuwe Horizon Europe programma. Aangezien dit programma in grote lijnen voortbouwt op het voorgaande programma, zullen de initiële aanpassingskosten naar verwachting beperkt blijven voor Horizon Europe.

Indien er in het kader van Horizon Europe programma's worden opgezet waarbij cofinanciering vanuit de rijksoverheid en/of medeoverheden vereist is, bijvoorbeeld bij initiatieven (partnerschappen) in het kader van artikel 185 of artikel 187, VWEU, wordt hierover door de Raad apart besloten en vindt in Nederland een afzonderlijke integrale beoordeling plaats van het nieuwe Commissievoorstel.

Het kabinet heeft ter stimulering van het succes van Nederlandse deelnemers onder het huidige Horizon Europe (2021–2028) maatregelen genomen, zoals eerder benoemd in het fiche. Hieronder vallen onder meer de ondersteuning vanuit RVO als *National Contact Point* en de subsidieregeling matching Horizon Europe.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Zowel universiteiten, hogescholen, kennisinstellingen, bedrijfsleven als overheden kunnen in aanmerking komen voor de middelen die ter beschikking worden gesteld. Deelnemers die gebruik maken van financiering uit Horizon Europe moeten voldoen aan de regelgeving die de Commissie oplegt bij het verstrekken van middelen. De Commissie heeft in haar voorstel een flink aantal vereenvoudigende maatregelen genomen, zoals hierboven geschetst, waardoor de regeldruk naar verwachting afneemt. Hierbij valt te denken aan vereenvoudiging van procedures en vermindering van administratieve lasten. Dit is met name belangrijk voor het faciliteren van nieuwe of minder ervaren deelnemers. Het kabinet is daarbij waakzaam op maatregelen die vooral vereenvoudigend werken voor de Commissie zelf, en nadelig kunnen zijn voor deelnemers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verwachting is dat Horizon Europe eigenstandig en in samenhang met het ECF zal bijdragen aan het vergroten van de Europese concurrentiekracht. Het accent in het voorstel ligt, meer dan in het lopende kaderprogramma, op het vergroten van de impact van het kaderprogramma op het concurrentievermogen van de EU, maar het heeft ook een belangrijke impact op zowel wetenschappelijk, economisch, als maatschappelijk niveau. Daarnaast is internationale samenwerking een belangrijk onderdeel van het kaderprogramma, en vaak onderdeel van bredere afspraken tussen de Commissie en derde landen. Dit is van belang met het oog op wetenschapsdiplomatie en stelt de EU in staat tot nauwere

samenwerking met hoogontwikkelde landen op gebied van technologisch onderzoek.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen voor de verordening en voor het specifieke programma bevatten geen gedelegeerde bevoegdheden. Wel bevatten de voorstellen een aantal bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Ten eerste krijgt de Commissie een bevoegdheid in het voorstel voor de verordening toegekend voor de werking van het «*Mutual Insurance Mechanism*» (MIM) (artikel 30, lid 2, voorstel verordening). De Commissie stelt bij uitvoeringshandeling specifieke regels vast voor de werking van het MIM. Het toekennen van deze bevoegdheden acht het kabinet mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het toekennen van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet wenselijk zodat de Commissie, als manager van het MIM, snel en flexibel kan optreden. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening en niet om een wijziging/aanvulling van de verordening. De uitvoeringshandelingen worden zonder comitologieprocedure vastgesteld. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het kabinet het wenselijk acht dat de Commissie snel en flexibel kan optreden met betrekking tot het MIM.

Het voorstel voor het specifieke programma van Horizon Europe bevat voor de Commissie bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze zien op het vaststellen van specifieke werkprogramma's ter implementatie van de acties onder bepaalde componenten (artikel 4, lid 2 voorstel specifiek programma), waaronder: European Research Council (ERC); European Innovation Council (EIC); Marie Skłodowska-Curie-acties (MSCA), mondiale maatschappelijke uitdagingen, EU-missies, nieuwe Europese Bauhaus-faciliteit, innovatie-ecosystemen, hervorming en verbetering van het Europese R&I-systeem, onderzoeks- en technologische infrastructuren, en het JJRC. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat wanneer de programma's in direct beheer van de Commissie worden uitgevoerd de benodigde snelheid wordt geborgd. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van het werkprogramma volgens eenvormige voorwaarden en niet om wijziging/aanvulling van het programma.

De Wetenschappelijke raad van de ERC doet een voorstel aan de Commissie voor het werkprogramma van de ERC (zie artikel 4, tweede lid onder a, voorstel specifiek programma). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats om de onafhankelijkheid van de ERC te waarborgen. In het geval de Commissie van mening is dat de Wetenschappelijke raad van de ERC de voorwaarden uit deze *Council Decision* niet heeft nageleefd kan de Commissie maatregelen nemen om de continuïteit in de uitvoering van het specifieke programma en de

verwezenlijking van de doelstellingen ervan te waarborgen, waarbij zij de afwijkingen van de standpunten van de Wetenschappelijke Raad van de ERC uiteenzet en naar behoren motiveert (zie artikel 7, lid 4 voorstel specifiek programma).

De uitvoeringshandelingen van de onderdelen benoemd onder artikel 4, lid 2, onder b en c, van het voorstel specifiek programma worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat deze werkprogramma's aanzienlijke implicaties hebben voor lidstaten en de aansluiting met nationale prioriteiten daarom moet worden geborgd.

De Commissie stelt het werkprogramma voor het JRC vast met inachtneming van het advies van de Raad van Beheer van de JRC («Board of Governors»), zonder toepassing van de comitologieprocedure (zie artikel 4, lid 2, onder d). Deze zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid is hier volgens het kabinet op zijn plaats om de onafhankelijkheid van het JRC te waarborgen. De voorziene onafhankelijke rol van het JRC en de relatief beperkte directe belangen van individuele lidstaten, evenals de beperkte reikwijdte en het relatief geringe budget van dit onderdeel in Horizon Europe, rechtvaardigen deze procedure. Invloed van de lidstaten is reeds voldoende geborgd via hun rol in de Raad van Beheer die toezicht houdt op de activiteiten en strategische richting van het JRC. Deze Raad van Beheer bestaat namelijk uit door lidstaten afgevaardigde experts en adviseert de Directeur-Generaal en de Europese Commissie over de strategische rol van het JRC.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het streven is om het voorstel in 2028 in werking te laten treden. Dit is haalbaar als de bredere onderhandelingen over het MFK tijdig afgerond worden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Horizon Europe wordt gemonitord via het *performance framework*.²⁰ Het *performance framework* voorziet in een uitvoeringsrapport tijdens de uitvoeringsfase van het voorstel, net als een terugblikkende evaluatie. Dit acht het kabinet wenselijk omdat het daarbij mogelijk is om tussentijds bij te sturen en achteraf inzicht te hebben in behaalde resultaten.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel zal naar verwachting bijdragen aan het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. Het is echter nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van deze impact.

²⁰ Zie ook BNC-fiche voorstel *performance framework*.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Horizon Europe zal samenwerking met derde landen stimuleren op basis van gemeenschappelijk belang en wederzijds voordeel. Nader te bepalen laag- tot middeninkomenslanden kunnen ook zonder associatie bij deelname in aanmerking komen voor financiering uit dit programma.