

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2376

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juli 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-bijdrage aan hervormd ITER-project
Fiche: Verordening aanpassing van het toezicht op centrale tegenpartijen (Kamerstuk 22 112, nr. 2377)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: mededeling EU-bijdrage aan hervormd ITER-project

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Bijdrage van de EU aan een hervormd ITER-project.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 319
SWD(2017) 232
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52017DC0319:NL:HTML>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing. Wel is bij de mededeling een werkdocument en nadere onderbouwning toegevoegd: SWD(2017) 232
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Het doel van ITER (Latijn voor «de weg») is vooruitgang op het vlak van kernfusie-onderzoek te boeken en daardoor de mogelijkheid om door middel van kernfusie tegemoet te komen aan een groot deel van onze elektriciteitsbehoefte aanzienlijk dichterbij te brengen. ITER is in 2005 van start gegaan en momenteel zijn er zeven mondiale leden bij betrokken (Euratom, Verenigde Staten, Rusland, Japan, China, Zuid-Korea en India). In het kader van dit onderzoeksproject wordt een experimentele installatie gebouwd en gebruikt om de wetenschappelijke haalbaarheid van fusie als toekomstige duurzame energiebron aan te tonen.

Deze mededeling geeft de voortgang in het project ITER weer en vraagt geen inhoudelijke wijziging van het project. De mededeling schetst ten eerste de positieve impact van de investeringen voor ITER voor de EU, de huidige (financiële) rol en verantwoordelijkheden van Euratom, de eerdere aanpassingen ten aanzien van het project en de basislijn in 2010, en de grootste actuele uitdagingen (uitloop van de planning en kostenoverschrijdingen). De mededeling gaat voorts in op de veranderingen en cultuuromslagen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd in de ITER organisatie, en binnen «Fusion for Energy»¹ voor het adequaat aansturen van het project en het projectmanagement, en de bijdrage van Euratom binnen de door de Raad gestelde kaders van € 6,6 miljard tot 2020 te houden. Deze veranderingen zouden vooralsnog bemoedigende resultaten opleveren.

De mededeling geeft vervolgens aan op welke wijze het project door middel van een gefaseerde aanpak kan toewerken naar het eerste product (Eerste Plasma²) in 2025, en een volgend product (exploitatie met

¹ «Fusion for Energy» is het Europese «binnenlandse agentschap» dat verantwoordelijk is voor het leveren van de Euratom-bijdrage aan ITER. De leden ervan zijn de lidstaten van Euratom, Euratom en Zwitserland.

² Onder «eerste plasma» wordt de bouwfase van de fusie-installatie verstaan waarin de essentiële onderdelen van de installatie kunnen worden getest. Daarmee is de bouwfase formeel voltooid en kan de exploitatiefase van start gaan.

volledige prestaties, de zogeheten «deuterium-tritiumfase») in 2035. Deze gefaseerde aanpak wordt ook gebruikt om de financiële bijdragen van de leden zo laag mogelijk te houden.

De mededeling geeft tenslotte aan dat er sprake is van onvoorziene omstandigheden, die volgen uit de inherente risico's wat betreft de voorspelbaarheid op lange termijn van het tijdschema en de kosten. Ook op het gebied van de stabiliteit van het management en de governance van dit unieke en grootschalige internationale project zijn onvoorziene omstandigheden geïdentificeerd. In deze mededeling presenteert de Commissie de nieuwe basis³ voor ITER voor de periode 2021–2035. De bijdrage die van Euratom wordt verwacht is € 10,4 miljard (huidige waarde), waarbij de verdeelsleutel tussen de EU-lidstaten, Frankrijk als gastland en «Fusion for Energy» nog onduidelijk is. Bovendien moet rekening gehouden worden met een speelruimte van 10–20 procent wat betreft het budget en eventueel een verdere uitloop in tijd.

De Commissie beoogt met deze mededeling de steun van het Europees Parlement en een mandaat van de Raad van de Europese Unie te verkrijgen op grond waarvan zij de nieuwe basis (en daarmee gepaard gaande vereiste financiële bijdrage) namens Euratom ad referendum kan goedkeuren op een ministeriële bijeenkomst van ITER, die mogelijk in 2017 plaatsvindt. Daarmee zou de ITER Council mandaat krijgen voor een goedkeuring, onder voorbehoud, van extra financiële middelen van de partijen, die later moeten worden bevestigd door de betrokken ITER-leden. De goedkeuring zal ad referendum plaatsvinden, onder meer in verband met de onderhandelingen over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit Euratom (Brexit) en het Meerjarig Financieel Kader (MFK) na 2020 waarover pas later wordt besloten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Indien kernfusie gerealiseerd kan worden, is het een vrijwel onuitputtelijke bron van energie. Daarom werken wetenschappers en bedrijfsleven al zeventig jaar aan de realisatie van kernfusie. ITER is het eerste grootschalige internationale project in zijn soort en begeeft zich op de grens van de technologische kennis, kunde en mogelijkheden. Nederland onderschrijft het belang van ITER en is voorstander van de bouw. De uitgaven voor ITER dragen daarnaast bij aan de versterking van het Europese onderzoek.

Nederland heeft belang bij het meedoen aan de ontwikkeling en bouw van ITER. Een Nederlandse bijdrage via deelname van onderzoekers of kennisinstellingen aan de fundamentele kennisbasis leidt voor Nederland tot een sterkere kennispositie o.a. op het gebied van kernfusie, magnetisme en plasmacontrole. Daarnaast draagt de Nederlandse hightech-industrie bij als toeleverancier (o.a. op het gebied van cryotechnologie en remote handling m.b.v. robotica) aan het ITER-project. Dit zorgt voor opdrachten voor het Nederlandse bedrijfsleven en daarbij drijven de hoge eisen die worden gesteld aan de onderdelen van ITER de innovatie binnen Nederlandse bedrijven tot een zeer hoog niveau.

Nederland zal – in lijn met de huidige inzet – blijven aandringen op het streven naar reductie van kosten, het voorkomen van kostenoverschrijdingen en vertragingen en blijvende aandacht voor de governance van

³ «basis» staat voor de met elkaar samenhangende elementen: omvang (specificaties van de te bouwen installatie), planning (tijdschema voor de bouw) en geprojecteerde kosten.

het project, met inachtneming van kwaliteit en excellentie. Daarnaast heeft Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven belang bij een transparant en eerlijk aanbestedingsproces bij procurements van ITER.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland neemt kennis van de voortgang van het ITER-project zoals geschetst in deze mededeling. Ten opzichte van de oorspronkelijke basis zijn er zowel grote overschrijdingen geweest in tijd als in geld. Nederland ziet dat de genomen maatregelen die worden aangegeven in de mededeling tot meer positieve grip op het project leiden.

In de mededeling worden alle ITER-leden uitgenodigd intern naar goedkeuring van de vereiste begrotingsmiddelen behorende bij de nieuwe basis voor de periode 2021–2035 toe te werken. Meer specifiek wordt Euratom gevraagd om een aanvullend bedrag van € 10,4 miljard (huidige waarde) goed te keuren voor de periode van 2021–2035. Voor deze goedkeuring moet de Raad mandaat verlenen.⁴

Nederland staat positief tegenover het project ITER, maar wil niet vooruitlopen op de omvang en inhoud van volgende MFK's en Nederland kan op dit moment daarom nog niet instemmen met het gevraagde mandaat.

Daarnaast is de Nederlandse inzet:

- De Commissie dient duidelijkheid te verschaffen over de positie en bijdragen van de andere leden van ITER voor en na 2020;
- Het aanvullende bedrag zou volgens Nederland betaald moeten worden uit toekomstige MFK's;
- Nederland wil weten hoe dit voorstel in de Raad ligt bij de andere EU-lidstaten. Nederland is slechts één van de EU-lidstaten die net als het Europese Parlement de Commissie controleert bij de uitvoering van dit project. Nederland wil daarom ook graag afwachten hoe de discussie in het Europese Parlement verloopt (zie ook krachtenveld onder c).
- De Commissie dient duidelijkheid te verschaffen over consequenties voor de verdeling van de middelen in het nieuwe MFK: gaat dit ten koste van andere onderwerpen? Wordt een eventuele uitgave voor het ITER-project ook gewogen ten opzichte van andere uitgaven aan energieprojecten, defensie, onderzoek, infrastructuur? Het is in deze mededeling niet duidelijk welk bedrag precies zal worden gereserveerd vanuit toekomstige MFK's. Ook is onduidelijk of een dergelijk project binnen of buiten de EU-begroting zal worden gefinancierd (Euratom).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere EU-lidstaten zijn kritisch op ITER en de kostenoverschrijdingen, om dezelfde reden als Nederland. Niet alle lidstaten zijn even kritisch, daarbij kunnen zowel financiële als organisatorische factoren een rol spelen. Frankrijk heeft een speciale positie doordat ITER in Frankrijk (Cadarache) wordt gebouwd en Spanje huisvest «Fusion for Energy» in Barcelona. Meerdere lidstaten hebben specifieke belangen omdat er een aantal of meerdere opdrachten uit het ITER-project in hun land zijn toegekend.

⁴ De mededeling is een eerste aanzet om de discussie binnen de EU-lidstaten over de nieuwe basis voor ITER (2021–2035) te openen in de Raad voor Concurrentievermogen op basis van voorbereidingen in de betreffende ambtelijke raads werkgroep.

Het is te verwachten dat er vanuit het Europees Parlement (EP) ook kritische geluiden te horen zullen zijn over het ITER-project, zowel vanuit een budgettaire als inhoudelijk perspectief. Echter, vooralsnog heeft ITER altijd een meerderheidssteun gekregen uit het EP en de Raad. Voor elke positie die Euratom zal innemen tijdens ministeriële ITER-bijeenkomsten zal de Commissie steun van het EP en een mandaat van de Raad nodig hebben.

Het is onduidelijk in hoeverre de complementaire financiering van het project steun heeft van de andere mondiale ITER leden. Ook deze leden wordt om een extra bijdrage gevraagd, maar zij wachten eerst het standpunt van de EU af. De financiële discussie kan bij de ITER-leden leiden tot een (politieke) heroverweging in de respectievelijke overheden en parlementen van het belang van het project. Vooralsnog lijkt dit met name in de VS en in India van toepassing te kunnen zijn.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De rechtsbasis voor het aanvullend onderzoeksprogramma van het ITER-project is artikel 7 van het Euratom Verdrag. Het Euratom Verdrag geeft de mogelijkheid om nucleaire onderzoeks- en trainingsactiviteiten te ondernemen, apart van en parallel aan Horizon 2020 (2014–2020) onder het Lissabon Verdrag. Deze rechtsbasis is van toepassing voor de voortgang van het project zoals geschetst in deze mededeling.

b) Subsidiariteit

Het kabinetsbesluit over het positief waarderen van de Europese toegevoegde waarde van het ITER-project is reeds in 2012 genomen.⁵ Deze inhoudelijke afweging wordt door deze mededeling niet opnieuw ter discussie gesteld.

Het bevorderen van onderzoek en innovatie op Europees niveau leidt aantoonbaar tot realisatie van schaalvoordelen en optimale benutting van zogenaamde kennis-spillovers. Kennis-spillovers zijn voordelen van kennis die toevloeien aan andere landen/partijen dan de landen die deze kennis hebben ontwikkeld. In het geval van ITER biedt de gezamenlijke aanpak meerwaarde om focus en bundeling van krachten op Europees niveau te realiseren, versnippering en duplicatie van inspanningen te voorkomen en grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren. Een onderzoeks- en technologieproject als ITER is zo grootschalig en duur, dat individuele lidstaten niet in staat zijn dit te realiseren.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het gevraagde mandaat wat betreft de genomen en aangekondigde maatregelen van het project via een gefaseerde aanpak door te voeren, kan als positief worden beoordeeld. De kernvraag in deze mededeling betreft daarnaast een aanvullende Euratom bijdrage door middel van een mandaat van de Raad. De proportionaliteit van dit mandaat kan pas goed beoordeeld worden nadat de Commissie

⁵ BNC fiche over ITER-project 2014–2018: Kamerstuk 22 112, nr. 1354. Strikt genomen is de subsidiariteitstoets niet van toepassing op activiteiten die in het kader van het Euratom Verdrag worden uitgevoerd.

helderheid verschaft heeft over de precieze verdeelsleutel van de Euratom bijdrage en de bijdragen van de andere ITER-leden.

Nederland is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het MFK moeten worden opgenomen. Dat bevordert de transparantie en een horizontale belangenafweging en voorkomt dat de prikkels tot begrotingsdiscipline worden afgezwakt. Dat is hier het geval. Op dit aspect is deze mededeling proportioneel.

d) Financiële gevolgen

De Commissie gaat ervan uit dat de huidige Euratom bijdrage aan het ITER-project tot 2020 beperkt zal blijven tot € 6,6 miljard en dat de Raad bij dit besluit zal blijven.

In de mededeling worden alle ITER-leden uitgenodigd intern naar goedkeuring van de vereiste begrotingsmiddelen behorende bij de nieuwe basis voor de periode 2021–2035 toe te werken. Meer specifiek wordt Euratom gevraagd om een aanvullend bedrag van € 10,4 miljard (huidige waarde) goed te keuren voor de periode van 2021–2035. Met deze mededeling lijkt een voorschot te worden genomen op volgende EU-begrotingen. De financiële gevolgen zijn in de mededeling niet precies door de Commissie becijferd.

Nederland is van mening dat eventuele EU middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Er kan geen voorschot worden genomen op EU-begrotingen na 2020. Op dit moment zijn er geen financiële consequenties voor de Nederlandse begroting. Als op een gegeven moment blijkt dat er toch budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting zijn, worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Niet van toepassing.