

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3226

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-missies gerelateerd aan Horizon Europe
Fiche: Mededeling – Toepassing Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling (Kamerstuk 22 112, nr. 3227)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Mededeling EU-missies gerelateerd aan Horizon Europe

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over EU-missies
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021)609
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021DC0609 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling lanceert de Europese Commissie vijf EU-missies¹. De EU-missies vinden hun oorsprong in Horizon Europe, het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie (periode 2021–2027)². EU-missies hebben ambitieuze en aansprekende doelstellingen voor de aanpak van maatschappelijke problemen op het gebied van gezondheid, klimaat en het milieu, binnen een bepaalde tijdshorizon (2030). Het gaat om een nieuwe en innovatieve manier van samenwerken over sectoren, disciplines en bestuurslagen heen om het leven van mensen in de Europese Unie en daarbuiten tastbaar te verbeteren.

De vijf missiegebieden uit de Horizon Europe-verordening zijn in 2020 ontwikkeld door missieraden, bestaande uit deskundigen (*Mission Boards*). De raden hebben de missies verder ontwikkeld op basis van breed overleg met belanghebbenden, waaronder met burgers. In deze mededeling lanceert de Commissie de volgende vijf EU-missies.

Ten eerste om ten minste 150 Europese regio's en lokale gemeenschappen te ondersteunen om tegen 2030 klimaatbestendig te worden («aanpassing aan klimaatverandering»). Ten tweede om samen te werken met het Europese kankerbestrijdingsplan³ om het leven van meer dan 3 miljoen mensen tegen 2030 te verbeteren door preventie en genezing van kanker en oplossingen te bieden om langer en beter te leven («kanker»). Ten derde om oceanen en andere wateren tegen 2030 te herstellen («gezonde oceanen, zeeën, kust- en binnenwateren»). Ten vierde om 100 klimaatneutrale en slimme steden tegen 2030 te hebben («klimaatneutrale en slimme steden»). Ten vijfde om 100 «living labs⁴» en «lighthouses⁵» te

¹ Missiegerichte innovatie omvat elke nieuwe of verbeterde technologische, sociale en organisatorische oplossing (product, proces of dienst) gericht op het beantwoorden van één of meer van de grote maatschappelijke uitdagingen (missies) en het creëren van publieke waarde voor de samenleving (OESO, 2021).

² Professor Mariana Mazzucato heeft de Europese Commissie geadviseerd over missiegericht beleid https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3058

⁴ Proeftuinen: plaatsen waar iets nieuws wordt uitgetoet

⁵ Plaatsen voor demonstratie van oplossingen, training en communicatie die als voorbeeld dienen wat betreft prestaties op het gebied van bodemgezondheidsverbetering

hebben om het voortouw te nemen in de transitie naar gezonde bodems tegen 2030 («bodemdeal voor Europa»).

De Commissie benadrukt dat deze missies de prioriteiten van de Commissie ondersteunen zoals weergegeven in de Europese Green Deal⁶, het Europese kankerbestrijdingsplan⁷ en het Nieuw Europees Bauhaus⁸. Hiermee zijn de missies een Commissiebrede aangelegenheid. Ze geven tevens invulling aan aspecten van de vernieuwde Europese Onderzoeksruimte (ERA) voor onderzoek en innovatie (O&I)⁹. Ook dragen de missies bij aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties en het Klimaatakkoord van Parijs.

Het voorstel kondigt aan dat middelen vanuit Horizon Europe gebruikt zullen worden om de doelen van de missies aan te jagen en O&I te stimuleren. Beoogd wordt een totaal-aanpak met verschillende instrumenten en publieke en particuliere investeringen op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ook het internationale profiel wordt nog verder ontwikkeld. Om de implementatie te sturen, heeft de Commissie een bestuursmodel opgezet om de coördinatie te waarborgen. Nauwe betrokkenheid van lidstaten en geassocieerde landen¹⁰, alsmede complementariteit met regionale (slimme specialisatie) strategieën worden van cruciaal belang geacht voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de missies.

De mededeling sluit af met de conclusie dat de missies gezamenlijk leren en experimenteren in heel Europa mogelijk moeten maken en met de aankondiging dat de komende maanden besprekingen met alle relevante actoren worden gevoerd over samenwerking bij het bereiken van de doelstellingen van de missies. Gelijktijdig met de mededeling heeft de Commissie implementatieplannen per missie openbaar gemaakt¹¹.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht belang aan EU-investeringen in O&I vanwege de toegevoegde waarde voor een excellent niveau van de Europese wetenschap, het versterken van ecosystemen en de innovatie- en concurrentiekracht en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. In het nationale missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid staan de economische kansen van de maatschappelijke uitdagingen en de ambitie om een vooraanstaande rol te spelen op een aantal sleuteltechnologieën centraal¹². De publieke en private krachten worden gebundeld en de innovatiekracht van de topsectoren wordt gebruikt om via missies en cross-sectorale samenwerking de transitie naar een duurzame, gezonde, veilige en klimaatneutrale samenleving te versnellen en de concurrentiekracht van Nederland te versterken. Er wordt voortgebouwd op de stevige basis die in de topsectorenaanpak is gelegd en waarbij een intensieve publiek-private samenwerking is ontstaan via thematische missies en Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's). Deze missies werken sturend bij de inzet van middelen en zorgen voor gemeenschappelijke agendering en

⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 1

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3058

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3215

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 2967

¹⁰ Het betreft landen die bij Horizon Europe kunnen associëren. Dit proces zal naar verwachting eind 2021 worden afgerond, Kamerstuk 21 501–30, nr. 540

¹¹ https://ec.europa.eu/info/publications/implementation-plans-eu-missions_en

¹² Kamerstuk 33 009, nrs. 63, 70, 81 en 82

een programmatische aanpak. De private cofinanciering is in het algemeen aanzienlijk, wat zorgt voor een hefboomeffect waardoor met publieke middelen meer kan worden bereikt¹³.

Naast publiek-private samenwerking draagt Nederland actief bij aan het versterken van burgerbetrokkenheid en wetenschapscommunicatie. In de Nationale Wetenschapsagenda (NWA)¹⁴ zijn beide aspecten geïntegreerd. Binnen die agenda wordt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar maatschappelijke vraagstukken die volledig door burgers, ministeries of andere maatschappelijke actoren zijn ingebracht. De 25 onderzoeksroutes binnen de NWA zijn bijvoorbeeld volledig tot stand gekomen door vragen die bij burgers zijn opgehaald. Wetenschapscommunicatie is een belangrijke programmalijn binnen de NWA.

Bovengenoemde vormen van samenwerking en betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder burgers, sluiten goed aan bij de EU-aanpak via de missies en de partnerschappen¹⁵ uit Horizon Europe¹⁶.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling over EU-missies. De gepresenteerde missie-aanpak is voor een deel vergelijkbaar met het nationale missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. De maatschappelijke uitdagingen en de klimaat- en gezondheids crisis vragen om nieuwe instrumenten, sturing en samenwerking over grenzen heen. Het kabinet heeft in dat licht bij de onderhandelingen over Horizon Europe een goede introductie van missies als nieuw instrument ten opzichte van Horizon 2020 omarmd. Daarnaast is impact, naast excellentie, voor Nederland een leidend uitgangspunt voor Horizon Europe. Met de EU-missies wordt beoogd de impact van O&I te vergroten en de maatschappelijke transitie te versnellen. Het kabinet onderschrijft dat de missies niet op zichzelf staan maar de prioriteiten van de Commissie ondersteunen die voortvloeien uit o.a. de Europese Green Deal, het Europese kankerbestrijdingsplan en het nieuw Europees Bauhaus.

In het debat rondom de introductie van de missies in Horizon Europe heeft het kabinet naast de nationale belangen ook de EU-belangen voor ogen gehouden en zich tevreden getoond met de gebieden voor missies zoals vastgelegd in de Horizon Europe-verordening¹⁷. Het kabinet kan zich in het algemeen vinden in de vertaalslag die heeft plaats gevonden van de missiegebieden naar de concrete vijf missies en de te bereiken doelen in 2030 zoals opgenomen in de mededeling. Ook zijn er gelijkenissen tussen de gebieden, richting en tijdshorizon (2030) van de nationale doelen en de EU-missies. Dit neemt niet weg dat er accentverschillen kunnen zijn wat betreft beleidsprioriteiten. Het kabinet heeft meer in het algemeen de volgende aandachtspunten bij de EU missie-aanpak en voorgenomen implementatie en zal hiervoor aandacht vragen tijdens de onderhandelingen.

Het kabinet beaamt dat O&I drijvende krachten zijn voor de gewenste maatschappelijke transitie en dat daarmee de missies logisch onderdeel vormen van Horizon Europe. Voor het kabinet is het van belang dat de implementatie van de missies ten aanzien van het budget dat vanuit Horizon Europe komt, zich op O&I blijft richten. Ook dienen de kaders en

¹³ Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 102

¹⁴ <https://www.nwo.nl/onderzoeksprogrammas/nationale-wetenschapsagenda-nwa>

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3069

¹⁶ De missies en partnerschappen vallen onder de tweede pijler van Horizon Europe, gericht op mondiale uitdagingen en Europees industrieel concurrentievermogen

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2791

comitologieprocedures van Horizon Europe leidend te blijven voor het alloceren van onderzoeks- en innovatiebudget. Het kabinet zal aandacht vragen tijdens de onderhandelingen dat voor acties anders dan gericht op O&I ter implementatie van de missies, het budget uit andere EU-fondsen of -programma's moet komen. Tevens zal het kabinet benadrukken dat bottom-up geïnitieerd fundamenteel onderzoek door toponderzoekers uit alle wetenschapsdisciplines van groot belang blijft voor oplossingen voor de mondiale uitdagingen op de lange termijn. Daarnaast zou het kabinet bij de implementatie van de EU-missies een expliciete rol voor sleuteltechnologieën willen zien naar analogie van het nationale missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. Dit sluit aan bij de vaststelling in de mededeling dat incrementele innovatie niet voldoende zal zijn om de mondiale uitdagingen te adresseren. Disruptieve innovaties, nieuwe ideeën en risico's vormen een onlosmakelijk onderdeel van het transitieproces. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet dat er naast (technologische) innovatie extra aandacht nodig is voor interdisciplinaire samenwerking en proces- en sociale innovatie om de doelen van de missies te bereiken.

In de mededeling wordt de ambitie uitgesproken dat ook vanuit andere EU-programma's en door nationale, lokale en regionale overheden wordt bijgedragen aan implementatie van de missies. Het kabinet onderschrijft in het algemeen deze interbestuurlijke aanpak en de verbinding met nationaal beleid. Het kabinet zal een precieze afweging maken over de vorm en mate waarin vanuit nationaal beleid kan worden bijgedragen op het moment dat er besluitvorming plaatsvindt over specifieke instrumenten of wanneer concrete projecten worden gestart door de Commissie. Wat betreft het direct betrekken van gemeenten en provincies bij de implementatie ziet het kabinet graag dat ook lidstaten hier op nationaal niveau in gekend worden vanwege de samenhang van nationaal, lokaal en regionaal beleid en de hechte samenwerking van het Rijk, gemeenten en regio's op de gebieden waar de missies zich op richten. Het kabinet concludeert dat de mededeling niet concreet ingaat op de specifieke verwachtingen, rolverdeling en verhouding tussen Europese, nationale, regionale en lokale instrumenten en bestuurslagen en of de lidstaten zelf moeten gaan bijdragen¹⁸. Tevens wordt in de mededeling onvoldoende duidelijk in hoeverre de missies aansluiten bij andere EU-programma's en of de Commissie beoogt om budget buiten Horizon Europe vrij te maken gezien het feit dat de EU-missies de prioriteiten van Commissie zoals de Europese Green Deal ondersteunen.

De maatschappelijke uitdagingen vragen niet alleen een Europees antwoord maar ook een internationale respons. Aangegeven wordt dat het internationale profiel van de EU-missies zal worden uitgewerkt. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan. Voor wat betreft O&I is internationale samenwerking belangrijk om nieuwe excellente kennis te ontwikkelen, het Europese concurrentievermogen te versterken en maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het kabinet zal daarbij de uitgangspunten hanteren zoals in reactie op de recente mededeling over de Mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie is aangegeven¹⁹. Het algemene uitgangspunt daarbij is: «zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig» bij het aangaan van internationale wetenschaps- en innovatiesamenwerkingen.

Positief is dat monitoring en evaluatie integraal onderdeel zijn van de implementatieplannen zodat bijstelling kan plaatsvinden. Het kabinet is van mening dat lidstaten goed betrokken moeten worden bij tussentijdse

¹⁸ Deze elementen komen wel in algemene zin aan bod in de implementatieplannen.

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3146

resultaten en bij eventuele bijsturing. Daarnaast is van belang dat de monitoring breed wordt opgepakt en aansluit op lopende initiatieven voor het harmoniseren van monitoring en evaluatie. Er zal niet alleen naar Horizon Europe gekeken moeten worden maar ook naar de impact van andere EU-programma's die mogelijk gaan bijdragen aan de missies.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Recent heeft de Commissie de mededeling gepresenteerd aan de lidstaten. De eerste reacties vanuit de lidstaten zijn in het algemeen positief. De mededeling werd al enige tijd verwacht. Bij diverse lidstaten leven vragen over betrokkenheid van lidstaten in het verdere proces, bijvoorbeeld bij de monitoring. Ook is aandacht gevraagd voor het betrekken en informeren van bestaande structuren onder Horizon Europe (o.a. thematische programma comités, National Contact Points). Daarnaast is aangegeven dat er meer duidelijkheid moet komen over coördinatiemechanismen om budget, anders dan voor O&I, vanuit andere EU-programma's dan Horizon Europe te mobiliseren. Genoemd in dit verband zijn de fondsen die vallen onder het Cohesiebeleid en waar de regio's een belangrijke speler zijn. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Op grond van artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) beschikt de EU over een parallelle bevoegdheid op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. De uitoefening van die bevoegdheid door de EU belet de lidstaten niet om hun eigen bevoegdheid uit te oefenen op dit terrein. De overkoepelende gebieden waar de missies uit de mededeling zich op richten hebben betrekking op milieu, energie, landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, en de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Op de terreinen van milieu, energie en landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, is sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en lidstaten (artikel 4, lid 2, sub d, sub e, sub i, VWEU). Op het terrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid geldt op grond van artikel 6, onder a, VWEU dat de EU bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

b) Subsidiariteit

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

bundeling van krachten en middelen met een gemeenschappelijk doel en richting.

c) Proportionaliteit

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

d) Financiële gevolgen

Het primaire instrument voor financiering van de implementatie van de missies is Horizon Europe onder het MFK 2021–2027. Om de implementatie van de vijf missies te starten, stelt de Commissie 1,89 miljard euro beschikbaar uit het Horizon Europe budget voor de periode 2021–2023. Deze bijdrage komt specifiek uit pijler 2 van Horizon Europe en is in lijn met de budgettaire afspraken over Horizon Europe. De eerste hoofdtanche zal eind 2021 van kracht zijn. Uiterlijk in 2023 zal de Commissie een beoordeling maken van de vijf missies en toekomstige financiële behoeften vanuit Horizon Europe. Daarnaast geeft de Commissie aan andere benodigde instrumenten en middelen te gaan mobiliseren om de doelstellingen van de missies te verwezenlijken. Niet in de mededeling, maar in implementatieplannen van de missies worden indicatieve bedragen genoemd voor bijdragen vanuit andere EU-programma's. Het kabinet zal de Commissie hier nadere vragen over stellen, omdat het gealloceerde budget binnen Horizon Europe voor de EU-missies ontoereikend lijkt te zijn om de doelen van de missies te verwezenlijken. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Aangezien in de mededeling niet is voorzien in nieuwe regelgeving, noch in concrete nieuwe beleidsvoorstellen zijn er geen gevolgen voor de

regeldruk of administratieve lasten. Omdat de EU-missies verder strekken dan O&I, kan niet uitgesloten worden dat in de periode 2021–2030 alsnog nieuwe beleidsvoorstellen of regelgeving op tafel komen waar regeldruk of administratieve lasten uit voortvloeien. Op het moment dat organisaties besluiten mee te doen aan de EU-programma's worden zij geconfronteerd met de administratieve en financiële regelgeving. De verwachting is dat de missies bij gaan dragen aan het versterken van de Europese concurrentiepositie omdat ze op impact van investeringen in O&I gericht zijn en oplossingen gaan aandragen voor maatschappelijke uitdagingen.

Het internationale profiel van de EU-missies wordt nog verder ontwikkeld. Het internationale profiel zal aansluiten bij de nieuwe Europese strategie inzake een mondiale benadering van O&I²⁰. Hierin bevestigt de Commissie dat openheid bij samenwerking op het gebied van O&I het uitgangspunt blijft, terwijl een gelijk speelveld en wederkerigheid op basis van fundamentele waarden gestimuleerd moeten worden. Ook wil de Commissie maatwerk toepassen in O&I samenwerkingen met derde landen, zodat deze verenigbaar zijn met de Europese belangen en waarden en de open strategische autonomie van de EU versterkt wordt. Met zowel de missies als de nieuwe Europese strategie inzake een mondiale benadering van O&I benoemt de Commissie het belang van multilaterale wereldwijde samenwerking op het gebied van O&I om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Voor het kabinet is het van belang dat de EU weerbaar is in een verbonden wereld, waar op geopolitiek vlak veel veranderingen optreden. De missies beogen bij te dragen aan deze weerbaarheid.

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3146