

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1354

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 8 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening richtlijn erkenning beroepskwalificaties (Kamerstuk 22 112, nr. 1348)

Fiche 2: Mededeling visie voor passagiersrechten (Kamerstuk 22 112, nr. 1349)

Fiche 3: Verordeningen Pericles 2020 programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1350)

Fiche 4: Verordening voortzetting Hercules-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1351)

Fiche 5: Mededeling SESAR (technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim) (Kamerstuk 22 112, nr. 1352)

Fiche 6: Verordening Europees statistisch programma 2013–2017 (Kamerstuk 22 112, nr. 1353)

Fiche 7: Besluit ITER programma 2014–2018

Fiche 8: Mededeling «kansen voor jongeren»- initiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 1355)

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

Fiche Besluit ITER-project (2014–2018)

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen: Voorstel voor een besluit van de Raad houdende vaststelling van een aanvullend onderzoeksprogramma voor het ITER-project (2014–2018)

Datum Commissiedocument: 21 december 2011

Nrs Commissiedocument: COM (2011) 931

Pre-lex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0931:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2011) 1427 (managementsamenvatting impact assessment)
SEC(2011) 1428 (impact assessment)
SEC(2011) 1429 (opinie impact-assessment Board)

Behandelingstraject (Europese) Raad: Het voorstel zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijke ministerie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in samenwerking met Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringsonderhandelingen:

a) *Rechtsbasis*

De rechtsbasis voor het aanvullend onderzoeksprogramma is artikel 7 van het Euratom-Verdrag. Vanwege het Euratom-verdrag kan het aanvullend onderzoeksprogramma maximaal 5 jaar duren. Het moet vervolgens dus weer met een nieuw besluit van de Raad worden verlengd.

b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement*

Over het voorstel wordt via gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad besloten. Het Europees Parlement heeft adviesrecht.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringsonderhandelingen*

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Met het besluit wordt de bijdrage van Euratom aan de constructie en ingebruikname van het internationale kernfusie-experiment ITER geregeld. Het gaat hierbij om budget voor de aanbestedingen van onderzoek en ontwikkeling en de bouw van de reactor, de zogenaamde «Broader Approach», waarin aanvullend onderzoek wordt gedaan samen met Japan, en parallelle voorbereidende activiteiten als aanloop naar de demonstratiefase na de bouw van ITER. De Commissie stelt een maximumbudget voor van € 2,573 miljard (lopende prijzen) voor de periode 2014–2018, dat besteed wordt via de «Domestic Agency» Fusion for Energy (F4E). De Europese Commissie stelt voor om ITER buiten het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie 2014–2020 (MFK) om te financieren, met bijdragen van de lidstaten naar rato van hun Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Deze bijdragen worden niettemin opgenomen in de EU-begroting als aan ITER toegewezen middelen.

Nederland is voorstander van de bouw van ITER, vanwege de noodzaak verder te zoeken naar mogelijkheden om ook in de toekomst op een duurzame manier energievoorzieningszekerheid te waarborgen. Nederland realiseert zich goed dat Euratom een verplichting is aangegaan met de ondertekening van het ITER-verdrag. Nederland zal – in lijn met de huidige inzet – blijven aandringen op het streven naar reductie van kosten, het voorkomen van kostenoverschrijdingen en vertragingen en het op adequate wijze inrichten van de *governance* van het project. De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Als grootschalig en grensoverschrijdend project biedt ITER meerwaarde op Europees niveau. Individuele lidstaten zouden een dergelijk project vanwege de hoge kosten niet kunnen realiseren.

Nederland is echter tegen het voorstel de uitgaven aan ITER buiten het MFK te plaatsen. In de huidige MFK-periode 2007–2013 worden deze uitgaven binnen het MFK gefinancierd. Omdat de Commissie onvolgende argumenten geeft waarom dit na 2013 niet meer mogelijk is, geeft het kabinet het voorstel een negatief proportionaliteitsoordeel. Het buiten het MFK plaatsen van de uitgaven aan ITER is een ingrijpende beleidswijziging die niet in verhouding staat tot de beoogde doelstellingen. Het kabinet is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het MFK moeten worden opgenomen. Dit waarborgt een horizontale afweging, begrotingsdiscipline en prikkelt tot kostenbesparing. Wel staat Nederland open voor een oplossing waarbij tegenvallers bij zeer grote projecten in beginsel door herallocatie vanuit alle categorieën kunnen worden opgevangen, mits dit niet ten koste gaat van de begrotingsdiscipline.

Het voorstel voor ITER maakt voor wat betreft de financiële aspecten wat Nederland betreft dan ook integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK. Nederland hecht eraan dat besprekingen over ITER niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

3. Samenvatting voorstel

Met het besluit wordt de bijdrage van Euratom aan de constructie en ingebruikname van het internationale kernfusie-experiment ITER voor de periode 2014–2018 geregeld. ITER moet 500 MW fusievermogen gaan opwekken, tien keer meer dan het vermogen dat nodig is om de reactor te bedrijven. Daarmee wordt de een belangrijke stap gezet om aan te kunnen tonen dat kernfusie in de toekomst een duurzame energiebron kan zijn. De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) heeft zich met het tekenen van het ITER-verdrag op 21 november 2006 jegens de andere verdragspartijen (China, India, Japan, Zuid-Korea, Rusland en de VS) verplicht een belangrijk deel van de ontwikkeling van ITER op zich te nemen. Het is de belangrijkste partner met de bouwlocatie in het Franse Cadarache en de daarmee samenhangende rol als grootste donor van het project.

De bijdrage van Euratom die met dit besluit geregeld wordt bestaat vooral uit het plannen en aanbesteden van de zaken rond de ontwikkeling van technologie en de levering van onderdelen waartoe de EU zich heeft verplicht. Daarnaast wordt ook de bijdrage aan de daadwerkelijke bouw en de eerste operationele fase geregeld, evenals de bijdrage aan de

zogenaamde «Broader Approach». Dit is een gezamenlijk programma voor het vooruitbrengen van kernfusie, dat met Japan is overeengekomen als onderdeel van het besluit om de ITER-reactor in de EU te vestigen. Ten slotte regelt het besluit ook parallelle activiteiten die te maken hebben met de voorziene ontwikkeling op de langere termijn van een demonstratiereactor die daadwerkelijk elektriciteit aan het net levert.

Namens Euratom beheert de Gezamenlijke Onderneming «Fusion for Energy» (F4E) de bijdrage van Euratom aan het ITER-project en is F4E verantwoordelijk voor het uitzetten van opdrachten voor ontwikkeling van technologie en bouw van door Euratom te leveren onderdelen. Het nu voorliggende raadsbesluit voorziet voor de periode 2014–2018 in een maximumbudget van € 2,573 miljard (lopende prijzen) om F4E in staat te stellen de bovengenoemde taken naar behoren te vervullen. Omdat volgens het Euratom-verdrag een gezamenlijk onderzoeksprogramma slechts vijf jaar kan duren, en niet zeven jaar zoals met het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie gebruikelijk is, zal na deze periode wederom een besluit genomen moet worden.

In de mededeling over het MFK heeft de Commissie voorgesteld een aantal uitgaven, waaronder ook ITER, buiten het MFK om te financieren. De argumentatie van de Commissie hiervoor is dat ITER als grootschalig project buitensporig duur kan zijn in vergelijking met de EU-begroting en een groot risico op kostenoverschrijdingen heeft. Deze kostenoverschrijdingen kunnen gevolgen hebben voor andere uitgaven en tot hogere afdrachten van de lidstaten leiden. De Commissie stelt dat de financiering van ITER binnen het MFK geen duurzame oplossing is. De Commissie stelt voor dat het aanvullend onderzoeksprogramma voor ITER wordt gefinancierd met bijdragen van de lidstaten naar rato van hun Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Deze bijdragen worden opgenomen in de EU-begroting en worden toegewezen aan ITER.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het besluit is gebaseerd op artikel 7 van het Euratom-verdrag, dat de opzet van gezamenlijke onderzoeks- en trainingsprogramma door een raadsbesluit regelt. Nederland kan zich vinden in de rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel

Hoewel strikt genomen de subsidiariteittoets niet van toepassing is op activiteiten die in het kader van het Euratom-verdrag worden uitgevoerd, beoordeelt Nederland de subsidiariteit van het raadsbesluit als positief. 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 duur, dat individuele lidstaten hiertoe niet in staat zijn.

Proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het raadsbesluit als negatief. Er bestaan namelijk alternatieve wijzen om het doel te verwezenlijken. ITER wordt op dit moment (tot en met 2013) immers vanuit de EU begroting gefinancierd en de Commissie geeft in de mededeling onvoldoende argumenten waarom dit vanaf 2014 niet meer mogelijk is. Nederland is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het EU Meerjarig Financieel Kader moeten worden opgenomen. Dat bevordert de transparantie en een horizontale belangenafweging en voorkomt dat de prikkels tot begrotingsdiscipline worden afgezwakt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringsonderhandelingen

Nederland vindt het van belang dat de Raad goed betrokken wordt bij de voortgang van ITER en het handelen van de Commissie in de halfjaarlijkse internationale ITER-raad. Nederland zal toezien op de jaarlijkse rapportage aan de Raad over de voortgang van F4E en ITER.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt een maximumbudget voor van € 2,573 miljard (lopende prijzen) voor de periode 2014–2018. De Commissie stelt voor ITER voor de jaren 2014–2018 buiten het MFK om te financieren. De bijdragen van de lidstaten worden echter wel opgenomen in de algemene begroting van de Europese Unie en worden beschouwd als externe bestemmingsontvangsten voor het ITER programma.

b) Financiële consequenties (inclusief personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor Nederland omdat lidstaten worden geacht naar rato van BNI bij te dragen. Op basis van het door de Commissie voorgestelde budget en verwachte ontwikkeling van de Nederlandse BNI-sleutel (circa 5%) zal het Nederlandse aandeel € 129 miljoen bedragen (lopende prijzen, over de periode 2014–2018). Eventuele kostenoverschrijdingen zullen in de toekomst, als ITER buiten het MFK om wordt gefinancierd, niet meer kunnen worden opgevangen uit de EU-begroting, maar zullen direct voor rekening komen voor iedere afzonderlijke lidstaat.

c) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Bedrijven en kennisinstellingen die deelnemen aan onderzoeks- en of technologieontwikkelingsprojecten ten behoeve van ITER en de *Broader Approach*, moeten voldoen aan de regelgeving die de Commissie oplegt bij het verstrekken van de middelen. Administratieve lasten zijn voor Nederland een aandachtspunt.

6. Implicaties juridisch

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

n.v.t.

b) Voorgestelde implementatielijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid.

Het streven is om het besluit in 2014 in werking te laten treden. Dit is haalbaar als de bredere onderhandeling over de EU-begroting, inclusief het MFK, dan zijn afgerond.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie rapporteert regelmatig in de Raad over de voortgang van F4E, ITER en de internationale ITER-Raad. De Raad krijgt jaarlijks een rapport met de stand van zaken. Nederland zal hierop toezien via de Raad en het bestuur van F4E, waar Nederland ook zitting in heeft. Verder volgt uit artikel 7 dat een onderzoeksprogramma voor maximaal 5 jaar kan worden vastgesteld. Na die periode zal dus opnieuw een besluit moeten worden genomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Nu de Gezamenlijke Onderneming F4E aardig op stoom is qua personeel, huisvesting, procedures en budget zal de uitvoerbaarheid geen probleem meer zijn.

b) Handhaafbaarheid

n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft het belang van ITER en is voorstander van de bouw. Voor de toekomstige energievoorzieningszekerheid is het van groot belang dat nu geïnvesteerd wordt in nieuwe, duurzame energiebronnen. Nederland heeft belang bij het meedoen aan de ontwikkeling en bouw van ITER. De uitgaven voor ITER dragen bij aan de versterking van het Europese onderzoek op dit terrein. Nederland realiseert zich goed dat Euratom een verplichting is aangegaan met de ondertekening van het ITER-verdrag. Nederland zal – in lijn met de huidige inzet – blijven aandringen op het streven naar reductie van kosten, het voorkomen van kostenoverschrijdingen en vertragingen en het op adequate wijze inrichten van de *governance* van het project.

Het kabinet is tegenstander van het voorstel om de uitgaven voor ITER buiten het MFK te plaatsen. In de huidige MFK-periode 2007–2013 worden deze uitgaven binnen het MFK gefinancierd. Het kabinet is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het MFK moeten worden opgenomen. Dit bevordert de transparantie, maakt een horizontale belangenafweging mogelijk en voorkomt dat prikkels tot begrotingsdiscipline worden afgezwakt. Nederland en enkele andere lidstaten hebben dit al aan de Commissie kenbaar gemaakt in een gezamenlijke brief in november 2011. Wel staat Nederland open voor een oplossing waarbij tegenvallers bij zeer grote projecten in beginsel door herallocatie vanuit alle categorieën kunnen worden opgevangen, mits dit niet ten koste gaat van de begrotingsdiscipline.

Hoewel de Commissie voorstelt om het aanvullend onderzoeksprogramma voor ITER buiten het MFK om te financieren, maken de onderhandelingen over dit programma om bovengenoemde redenen voor wat betreft de financiële aspecten dan ook integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over ITER niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.