

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4025

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Vaardigheidsunie (Kamerstuk 22 112, nr. 4023)

Fiche: Voorstel Verlaging Beschermd Status Wolf Habitatrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 4024)

Fiche: Verordening programma voor onderzoek en opleiding Euratom 2026–2027

Fiche: Verordening leningen-instrument voor defensie-uitgaven (Kamerstuk 22 112, nr. 4026)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Verordening programma voor onderzoek en opleiding Euratom 2026–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van de Raad tot vaststelling van het programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoom-energie voor de periode 2026- 2027 ter aanvulling van Horizon Europa – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, en tot intrekking van Verordening (Euratom) 2021/765
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 februari 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025)60
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex - 52025PC0060 - EN - EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Klimaat en Groene Groei in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap
- h) *Rechtsbasis*
Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoom-energie, en met name artikel 7, eerste alinea.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
De Raad besluit met eenparigheid van stemmen.
- j) *Rol Europees Parlement*
N.v.t.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt de verlenging van het huidige onderzoeks- en opleidingsprogramma van Euratom 2021–2025 met twee jaar, dus voor 2026 en 2027.

In het Euratomprogramma wordt nucleair onderzoek mogelijk gemaakt. Het betreft zowel activiteiten op het gebied van kernfusieonderzoek als op het gebied van kernsplijting- en stralingsbeschermingsonderzoek.

Het programma bouwt grotendeels voort op de ervaringen uit eerdere Euratomprogramma's, waarbij onderzoek naar niet-energie gerelateerde toepassingen van ioniserende straling wordt uitgebreid en leerpunten op het gebied van opleidingen en toegang tot onderzoeksinfrastructuur worden meegenomen. Hoewel het voorgestelde programma afzonderlijk moet worden gezien, behoudt het de meeste kenmerken van zijn voorganger, inclusief de belangrijkste onderzoeksactiviteiten.

De gekozen aanpak van het voorstel zal zorgen voor de continuïteit en consistentie van de acties gedurende de volledige zevenjarige periode van het Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021–2027) en voor een betere aansluiting op het tijdschema van Horizon Europe, waarin complementair aan onderling versterkende doelen wordt gewerkt.

De verlenging betreft zowel de «directe» eigen acties van de Commissie die uitgevoerd worden door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) en waarvoor apart budget is, als ook de indirecte acties die onder contract – o.a. via oproepen tot onderzoeksvoorstellen of via onderzoekssamenwerkingsprojecten – worden uitgevoerd door onderzoeksinstituten en bedrijven in de lidstaten.

De verlenging van het programma met twee jaar kost € 598,346 miljoen. Dit bedrag is als volgt verdeeld: kernfusieonderzoek € 252,532 miljoen; kernsplijting, veiligheid en stralingsbescherming € 115,339 miljoen; en eigen acties van GCO € 230,475 miljoen. De implicaties van de verlenging in termen van budget, inzet van menskracht en administratieve taken waren al bekend en zijn reeds vastgelegd bij de vaststelling van het MFK 2021–2027. Het voorstel bepaalt het budget voor directe en indirecte acties, de algemene en specifieke doelstellingen en beschrijft de ondersteuningsinstrumenten.

Enkele artikelen in deze Verordening zijn afwijkend van de Verordening van het programma voor 2021–2025. In artikel 4 betreft het extra budget van € 598,346 miljoen voor een periode van 2 jaar. Ook artikel 14 is aangepast omdat het voor de periode 2026–2027 niet nodig is een tussentijdse evaluatie uit te voeren, gezien de korte looptijd en de recent afgeronde tussentijdse evaluatie. Verder zijn er enkele technische aanpassingen in de tekst die ertoe leiden dat fondsen uit het huidige programma behouden kunnen worden en dat het kernfusie-onderzoek gericht op energieproductie door kan blijven gaan in verstevigde samenwerking met de private sector.

b) Impact assessment Commissie

Aangezien het huidige Euratom-programma een looptijd van vijf jaar heeft (in plaats van de gebruikelijke zeven jaar voor de meeste MFK-uitgavenprogramma's) en aangezien het voorstel geen nieuwe financiële gevolgen heeft, is besloten de recente tussentijdse evaluatie van het huidige programma te gebruiken als feitenbasis voor de opstelling van het voorstel in plaats van een effectbeoordeling vooraf uit te voeren.

In de tussentijdse evaluatie van het onderzoeks- en opleidingsprogramma 2021–2025 is geconcludeerd dat de activiteiten relevant zijn en een belangrijke rol spelen bij de aanpak van uitdagingen met betrekking tot nucleaire veiligheid, beveiliging en veiligheidscontroles, het beheer van radioactief afval, stralingsbescherming, en kernfusie-energie.

De tussentijdse evaluatie heeft verder uitgewezen dat het voortzetten van het huidige budget en de focus van het programma voor kernsplijtingsonderzoek voldoende is om continuïteit te behouden in het onderzoek naar de veiligheid van bestaande en nieuwe kernreactoren in Europa.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Om de Nederlandse ambities wat betreft kernenergie en isotopenproductie veilig en effectief te kunnen realiseren, werkt het kabinet via een Meerjarig Missiegedreven Innovatie Programma Kernenergie (onder de Topsector Energie) aan het verkrijgen van voldoende deskundigheid en aan het versterken van de kennisbasis en -infrastructuur op het gebied van nucleaire technologie en stralingstoepassingen (via een Kennis- en Innovatieprogramma).

Het beleid rondom kernfusie is dat Nederland via het NWO-instituut DIFFER (Dutch Institute for Fundamental Energy Research) onderzoek ondersteunt en lid is van Europese samenwerking in Fusion4Energy (als Europese bijdrage aan de experimentele reactor ITER) die uiteindelijk moeten leiden tot de realisatie van fusiereactoren voor energieopwekking in Europa.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie.

Evenals bij het huidige programma kan Nederland zich vinden in de focus die de Commissie voorstelt voor het Euratomprogramma. Het programma bouwt voort op de ervaringen uit eerdere Euratomprogramma's, en de focus is gelijk aan die van het huidige programma. Nederland vindt het nucleaire onderzoek dat in Euratomverband wordt gedaan belangrijk omdat het zich richt op zowel de veiligheid van bestaande kerncentrales – voor energieopwekking en/of (medisch) onderzoek – als die van toekomstige kerninstallaties (zoals SMRs). Verder betreft dit voorstel ook onderzoek t.b.v. het toezicht door veiligheidsautoriteiten, inclusief instrumenten en methoden voor veiligheidsinstanties om nieuwe ontwerpen te testen en de vergunningverlening te vergemakkelijken. Bovendien is het onderzoek naar stralingsbescherming van groot belang omdat diverse sectoren van nucleaire technologie gebruik maken.

Het kabinet steunt de activiteiten die binnen het Euratomprogramma voor het verdere onderzoek naar kernfusie als energiebron worden opgezet. Dit loopt via EUROfusion, waar vanuit Nederland het NWO-instituut DIFFER onderdeel van uitmaakt. EUROfusion is een consortium van nationale instituten voor fusieonderzoek in de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Oekraïne. Daarbij vinden we het van belang dat het opiniestuk van de Fusion Expert Group (FEG) van de Europese Commissie, waar Nederland ook in is vertegenwoordigd, wordt gebruikt voor de EU Fusie Strategie die wordt opgesteld. En dat daarnaast EUROfusion een belangrijke rol krijgt binnen het voorgestelde Europese Partnerschap op Fusie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zijn er geen knelpunten en zullen alle lidstaten instemmen met het voorstel.
Het Europees Parlement heeft in deze geen bevoegdheid.

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 artikel 7 van het Euratomverdrag. De Raad is op grond van artikel 7 van het Euratomverdrag bevoegd om op voorstel van de Commissie onderzoek- en onderwijsprogramma's vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Er is sprake van een parallelle bevoegdheid in de zin van artikel 4, derde lid, VWEU, hoewel de bevoegdheid gelegen is het in Euratomverdrag.

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.

De voorgestelde verordening heeft tot doel het bestaande onderzoeks- en opleidingsprogramma van Euratom 2021–2025 dat betrekking heeft op zowel activiteiten op het gebied van kernfusieonderzoek als op het gebied van kernsplijting- en stralingsbeschermingsonderzoek, met twee jaar te verlengen. Gezien het onderwerp van het onderzoeks- en opleidingsprogramma van Euratom en het grensoverschrijdende karakter van dit onderzoek dat zich kenmerkt door multinationale samenwerking en kennisdeling kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Dit wordt versterkt door het grensoverschrijdend karakter van de toepassing van kernsplijtingsenergie en de synergie- en schaalvoordelen die behaald kunnen worden door onderzoek naar bijvoorbeeld nucleaire veiligheid en stralingsbescherming samen te doen. Euratom draagt ook zorg (mede via dit programma) voor de inhoudelijke Europese inbreng bij internationale samenwerking zoals in het kader van het IAEA. Door op Europees niveau te voorzien in een dergelijk onderzoeks- en opleidingsprogramma wordt de multinationale onderzoeks- en opleidingssamenwerking verbeterd en worden synergievoordelen gerealiseerd.

Daarnaast is er vanwege de noodzakelijke grootschaligheid van experimentele apparatuur om nucleair onderzoek te doen, in het bijzonder voor het kernfusieproject ITER, een duidelijke EU-meerwaarde om dit samen te doen. Ook hiermee worden efficiency en schaalvoordelen bereikt en kunnen de resultaten over alle lidstaten van Euratom worden verspreid. Om die reden 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 oordeel van het kabinet is ten aanzien van de proportionaliteit is positief.

De voorgestelde verordening heeft tot doel het bestaande onderzoeks- en opleidingsprogramma van Euratom 2021–2025 dat betrekking heeft op zowel activiteiten op het gebied van kernfusieonderzoek als op het gebied van kernsplijting- en stralingsbeschermingsonderzoek, met twee jaar te verlengen. Het voorstel is geschikt omdat doel te bereiken, omdat de voorgestelde verordening een bestaand programma verlengt. Het voorstel gaat niet verder dan nodig is voor de tijdelijke verlenging van het programma tot en met 2027 en het rekening houden met de samenwerking met de private sector voor het kernfusie onderzoek.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het programma past binnen de begroting van het huidige Meerjarig Financieel Kader van het Euratom programma. De verlenging van het programma met twee jaar kost € 598,346 miljoen.
Dit bedrag is als volgt verdeeld: kernfusieonderzoek € 252,532 miljoen; kernsplijting, veiligheid en stralingsbescherming € 115,339 miljoen; en eigen acties € 230,475 miljoen.

De verlenging van het programma met twee jaar ziet niet vooruit op middelen na 2027.
Dit is in lijn met de wens van het kabinet om niet vooruit te lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

N.v.t.

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

N.v.t.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de nationale en decentrale regelgeving of de sanctionering van beleid. Het voorstel kent geen lex silencio positivo. Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken voor de rijksoverheid en medeoverheden.

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

Het voorstel bevat geen grondslag voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen als bedoeld in artikel 290 VWEU. Het voorstel bevat wel grondslagen voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen als bedoeld in artikel 291 VWEU.

De eerste grondslag voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen ziet op het vaststellen van de werkprogramma's (zie artikel 11, eerste lid, en artikel 16, vierde lid, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet gaat om essentiële onderdelen die geregeld moeten worden in de basishandeling zelf noch om het aanpassen of aanvullen van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling waarvoor een gedelegeerde handeling zou moeten worden gebruikt.

Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het gaat om uitvoering van de verordening (het onderzoeksprogramma) volgens eenvormige voorwaarden en coherentie tussen de verschillende deelonderzoeken die door het onderzoeksprogramma worden gefinancierd. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld via de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. De keuze voor onderzoeksprocedure voor de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen is passend, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen met betrekking tot programma's die aanzienlijke implicaties hebben (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel b, onder i) van Verordening 182/2011).

De tweede grondslag ziet op het vaststellen van uitvoeringshandelingen voor de nadere uitwerking van het monitoring en evaluatie raamwerk door in het bijzonder basislijnen en targets vast te leggen in lijn met de beginselen opgenomen in bijlage II bij het voorstel (zie artikel 12, tweede lid en artikel 16, derde lid, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet gaat om essentiële onderdelen die geregeld moeten worden in de basishandeling zelf noch om het aanvullen van de basishandeling op niet essentiële onderdelen.

Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk omdat het om het vaststellen van uitgewerkte monitoring en evaluatie basislijnen en targets zorgt voor een eenvormige monitoring van het programma en een onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten van het programma. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld via de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening 182/2011. De keuze voor de raadplegingsprocedure kan het kabinet volgen, omdat de uitvoeringshandelingen sterk technisch van aard zijn, ingekaderd zijn door bijlage II en geen betrekking hebben op onderwerpen die in lijn met artikel 2, tweede lid, van Verordening 182/2011 de toepassing van de onderzoeksprocedure zouden vergen.

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

Het programma is in werking van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2027.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling die aansluit bij de standaard evaluaties van Euratom-programma's (zie artikel 14 van het voorstel). Het kabinet staat positief tegenover deze aanpak van de evaluatie.

e) Constitutionele toets

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de Nederlandse Grondwet en de daarin gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Zowel de uitvoering als handhaafbaarheid zijn positief, omdat het vooral een continuering van een bestaand programma betreft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.