

Fiche 1: Horizon 2020 investeringspakket onderzoek en innovatie

1. Algemene gegevens

Nr. Commissiedocumenten en titel voorstellen.

- COM(2013) 494 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende publiek-private partnerschappen in Horizon 2020: Een krachtig instrument voor innovatie en groei in Europa.

De voorstellen:

Publiek-publieke partnerschappen op basis van artikel 185 VWEU:

1. COM(2013) 493 Voorstel voor een *besluit* van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelname van de Unie aan een door verscheidene lidstaten gezamenlijk opgezet programma voor onderzoek en ontwikkeling ter ondersteuning van onderzoek verrichtende midden- en kleinbedrijf (Eurostars-2).
2. COM(2013) 497 Voorstel voor een *besluit* van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelneming van de Unie aan een door verscheidene lidstaten gezamenlijk opgezet Europees programma voor innovatie en onderzoek op het gebied van de Metrologie (EMPIR, vervolgprogramma op EMRP).
3. COM(2013) 498 Voorstel voor een *besluit* van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelname van de Unie aan een tweede, door verscheidene lidstaten gezamenlijk opgezet partnerschapprogramma voor klinische proeven tussen Europese en ontwikkelingslanden (EDCTP-2).
4. COM(2013) 500 Voorstel voor een *besluit* van het Europees Parlement en de Raad over de deelname van de Unie aan het door verschillende lidstaten opgezette gezamenlijke onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma actief en ondersteun(en)d leven (AAL-2).

Publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 VWEU:

5. COM(2013) 495 Voorstel voor een *verordening* van de Raad betreffende de gemeenschappelijke onderneming voor het initiatief innovatieve medicijnen 2 (IMI-2).
6. COM(2013) 496 Voorstel voor een *verordening* van de Raad betreffende de gemeenschappelijke onderneming biogebaseerde industrieën (BBI).
7. COM(2013) 501 Voorstel voor een *verordening* van de Raad betreffende de gemeenschappelijke onderneming op het gebied van elektronische componenten en systemen (ECSEL, vervolgprogramma op Eniac en Artemis).
8. COM(2013) 505 Voorstel voor een *verordening* van de Raad betreffende de gemeenschappelijke onderneming op het gebied van luchtvaart (Clean Sky-2).
9. COM(2013) 506 Voorstel voor een *verordening* van de Raad betreffende de gemeenschappelijke onderneming brandstofcellen en waterstof 2 (FCH-2).
10. COM(2013) 503 Voorstel voor een *verordening* van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 219/2007 betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke

onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR), voor wat de verlenging van de looptijd van de gemeenschappelijke onderneming tot 2024 betreft.

Vanwege de samenhang in deze documenten worden de voorstellen in één BNC-fiche behandeld.

Datum ontvangst Commissiedocumenten

11 juli 2013

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041083

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041082

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041085

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041086

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041080

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041084

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041081

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0501:FIN:NL:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0505:FIN:NL:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0506:FIN:NL:HTML>

http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2013&T3=503&RechType=RECH_naturel

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0243:FIN:NL:PDF>

<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=SWD:2013:250:FIN&rid=24>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0254:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0251:FIN:en:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0246:FIN:nl:PDF>

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0247\(52\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0247(52):FIN:EN:PDF)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013SC0255:NL:NOT>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0257:FIN:EN:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0260:FIN:en:PDF>

Behandelingstraject Raad

Voorstellen 1 tot en met 9: Raad voor Concurrentievermogen. Voorstel 10: Transportraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken (Eurostars-2, EMPIR, Clean Sky-2, ECSEL, FCH-2, BBI) in nauwe samenwerking met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (AAL-2, IMI-2), Buitenlandse Zaken (EDCTP-2), Infrastructuur en Milieu (SESAR, FCH-2) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Horizon 2020).

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

De voorstellen 1 tot en met 4 (betreffende een besluit van het Europees Parlement en de Raad) zijn gebaseerd op artikel 185 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De voorstellen 5 tot en met 10 (betreffende een verordening van de Raad) zijn gebaseerd op artikel 187 van het VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Voorstellen 1 tot en met 4 (betreffende een besluit van het Europees Parlement en de Raad): gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.

Voorstellen 5 tot en met 10 (betreffende een verordening van de Raad): gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 1(3) van de regels voor deelname aan Horizon 2020¹ geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarmee voor de artikel 187 verordening kan worden afgeweken van de standaardregels voor deelname.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie beschrijft de verschillende vormen van publiek-publieke en publiek-private partnerschappen die zijn voorzien in het Europese onderzoek- en innovatieprogramma Horizon 2020 (2014-2020). Voortbouwend op de ervaringen van het huidige zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7) worden strategische onderzoek- en innovatieprogramma's ontwikkeld tussen de Commissie en de lidstaten (publiek-publieke partnerschappen op basis van artikel 185 VWEU) en tussen de Commissie, het bedrijfsleven en in sommige gevallen de lidstaten (publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 VWEU). Voor deze partnerschappen heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gepresenteerd.

Nederland is van mening dat investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling om te komen tot nieuwe inzichten en innovatieve producten, processen en diensten belangrijk zijn om de concurrentiekracht van Europa te versterken en maatschappelijke opgaven te kunnen adresseren. De

¹ De "Verordening bepalende de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van Horizon 2020", maakt onderdeel uit van het totale wetgevingspakket Horizon 2020. Het informele proces van de onderhandelingen over Horizon 2020 is afgerond. Wat volgt is de formele afhandeling. De bereikte akkoorden worden in een definitieve tekst omgezet die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Europees Parlement. Het totale wetgevingspakket Horizon 2020 zal vervolgens door de Raad worden aangenomen (waarschijnlijk eind 2013).

gecombineerde inzet van de Commissie en de lidstaten in de publiek-publieke partnerschappen en van de Commissie en de industrie in de publiek-private partnerschappen leidt tot grensoverschrijdende samenwerking en zorgt voor focus en kritische massa. Nederland acht de nu voorliggende voorstellen dan ook van belang om de Europese onderzoeksruimte verder gestalte te geven, belangrijke maatschappelijke opgaven te adresseren, de participatie van het bedrijfsleven, met name het mkb, in Horizon 2020 te verbeteren en de concurrentiepositie van Europa op de betreffende gebieden te versterken. Daarnaast zijn de programma's ook voor Nederlandse stakeholders van belang. Het Nederlandse bedrijfsleven en de kennisinstellingen zijn stevig gepositioneerd in alle programma's. Zo doen de Nederlandse universiteiten, onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven volop mee met de lopende programma's. Deze Europese onderzoek- en innovatieprogramma's passen goed bij het topsectorenbeleid, evenals bij de *smart specialisation strategies* van de regio's.

Bij de artikel 187 initiatieven, die een eigen governance en financieringsstructuur hebben, is de sturing van de lidstaten meer op afstand. Nederland steunt dit maar wil daarbij wel voldoende inspraak kunnen hebben in de deelprogramma's. Bij de implementatie vindt Nederland het van belang dat de programma's open staan voor nieuwe leden, op voorwaarde dat deze met eigen middelen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Daarnaast heeft Nederland, bij zowel de artikel 185 als 187 initiatieven, aandacht voor de volgende drie punten:

- Administratieve lasten moeten zoveel mogelijk beperkt blijven. De overgang moet soepel verlopen voor de deelnemers aan de bestaande initiatieven die gecontinueerd worden;
- Synergie met andere initiatieven als de Europese innovatiepartnerschappen en de gezamenlijke programmeringinitiatieven moet actief geborgd worden. Binnen de initiatieven dienen de voor de maatschappij en economie belangrijkste onderwerpen geadresseerd te worden;
- Lidstaten moeten voldoende zeggenschap houden om bovenstaande te kunnen bewaken.

Nederland acht de Europese Unie bevoegd en oordeelt de voorstellen voor de partnerschappen als positief ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit.

3. Samenvatting voorstel

Een belangrijk onderdeel van het Europese onderzoek- en innovatieprogramma Horizon 2020 is het bundelen van krachten in publiek-publieke en publiek-private partnerschappen om de Europese beleidsdoelstellingen te bereiken voor onder andere groei, ontwikkeling, klimaat, energie en zorg zoals die zijn geformuleerd in de Europa 2020 strategie. Horizon 2020 bouwt daarmee voort op de partnerschappen die zijn ontstaan in KP7. Voorbeelden zijn de programma's "fabrieken van de toekomst", "energie-efficiënte gebouwen" en de ambitieuze *Future and Emerging Technologies* (FET) vlaggenschipprojecten "grafeen" (materiaalonderzoek) en "menselijk brein". Voor deze partnerschappen is geen aparte besluitvorming nodig, omdat ze worden opgezet middels de reguliere procedures van Horizon 2020. Een aantal andere partnerschapvormen is vooral adviserend ten aanzien van de programmering van Horizon 2020, zoals de Europese innovatiepartnerschappen, de

gezamenlijke programmeringsinitiatieven en de Europese technologieplatforms. In het kader van Horizon 2020 zal het Europees Instituut voor innovatie en technologie een aantal nieuwe kennis- en innovatiegemeenschappen opzetten, voor langdurige en gestructureerde partnerschappen tussen onderwijs, de onderzoekssector en het bedrijfsleven.

Met de vier voorstellen op basis van artikel 185 VWEU geeft de Commissie een nieuwe impuls aan de huidige publiek-publieke samenwerking met de lidstaten voor de gezamenlijke uitvoering van onderzoek- en innovatieprogramma's. Deze programma's hebben betrekking op klinische proeven tussen Europa en ontwikkelingslanden (EDCTP-2), metrologisch onderzoek en innovatie (EMPIR), het bevorderen van het onderzoek verrichtende midden- en kleinbedrijf (Eurostars-2) en actief en ondersteun(en)d leven (AAL-2). Ook heeft de Commissie zes voorstellen gepubliceerd voor publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 VWEU. Vijf daarvan gaan om samenwerking middels de gezamenlijke technologie-initiatieven (de *joint technology initiatives*, JTI's). Vier JTI's zijn een vervolg van KP7: innovatieve geneesmiddelen (IMI-2), brandstofcellen en waterstof (FCH-2), luchtvaart (Clean Sky-2) en elektronische componenten en systemen (ECSEL, de voortzetting van de in KP7 afzonderlijke JTI's Artemis en Eniac). Het vijfde, nieuwe, partnerschap is de JTI voor de biobased industrie (BBI). Het zesde, aan de JTI's gerelateerde, voorstel betreft de eveneens op artikel 187 gebaseerde verlenging van de gezamenlijke onderneming (*joint undertaking*, JU) voor de realisering van het Europese nieuwe luchtverkeersbeveiligingssysteem SESAR.

De JTI's zijn gericht op strategische technologieën die de groei en werkgelegenheid in wereldwijd concurrerende sectoren bevorderen. Hiertoe stellen de private sector (bedrijfsleven, kennisinstellingen) en de publieke sector (Commissie en in enkele gevallen lidstaten) gezamenlijk een meerjaren strategische onderzoeksagenda voor een bepaald technologiegebied op. De ervaring met de huidige JTI's bevestigt dat deze vorm van partnerschap, ondanks de korte looptijd, al eerste resultaten oplevert. Zo heeft de JTI FCH al enkele markttoepassingen (bijvoorbeeld vorkheftrucks) ontwikkeld. Daarbij werkt de investering door de Commissie als hefboom op private middelen. Zo hebben de Europese Unie en het bedrijfsleven onder KP7 respectievelijk € 3,12 miljard en € 4,66 miljard bijgedragen aan de JTI's. Het mkb vormt 28% van de betrokken bedrijven. Er zijn ook verbeterpunten geconstateerd. Om het hefboomeffect van de Europese investering nauwkeuriger te kunnen bepalen, moet de financiële betrokkenheid van de industrie beter meetbaar worden gemaakt. Ook moeten duidelijkere doelstellingen worden geformuleerd en de openheid ten aanzien van nieuwe deelnemers worden vergroot. Vanuit de deelnemers is gepleit voor een vereenvoudiging en stroomlijning van het beheer van regels en procedures voor de JTI's. In de wetgevende teksten over Horizon 2020 zijn deze verbeterpunten geadresseerd. Zo is er nu één set regels voor alle onderdelen van Horizon 2020 (inclusief de JTI's) tenzij er een goed gemotiveerde reden is voor een specifieke uitzondering (derogatie). Ook de nu gepubliceerde verordeningen komen tegemoet aan de onder KP7 geconstateerde verbeterpunten. Alle voorstellen worden hieronder apart besproken inclusief impact assessments.

Eurostars-2

De Commissie stelt een verlenging voor van het programma Eurostars. Het Eurostars-2 programma bouwt voort op het gemeenschappelijke onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma Eurostars, dat in 2007 werd geïnitieerd door verschillende lidstaten (waaronder Nederland) en de Europese Commissie binnen het kader van het Eureka-netwerk². Het programma is gericht op het vergroten van de internationale R&D-samenwerking door het innovatieve mkb, en daarmee het versterken van het concurrentievermogen van de Europese economie.

De gecombineerde inzet van de lidstaten en de Commissie binnen Eurostars zorgt voor kritische massa, een gezamenlijke strategie en geharmoniseerde en grensoverschrijdende financiering om de specifieke behoefte van de doelgroep te ondersteunen. Dit programma heeft als meerwaarde dat het leidt tot een bundeling van nationale inspanningen in een Europese context.

Impact assessment Commissie

Uit het ex-ante impact assessment van de Commissie volgt, mede op basis van positieve evaluaties van het eerste Eurostars programma, een voorstel voor een nieuw en versterkt partnerschap om de concurrentiekracht van het mkb met eigen R&D activiteiten verder te bevorderen. Centraal staat de ambitie om met dit programma méér mkb dat zich actief met onderzoek en ontwikkeling bezighoudt te ondersteunen. Lidstaten, inclusief Nederland, delen deze ambitie en hebben overeenkomstig toegezegd hun nationale bijdragen aan dit programma te verhogen. Dit leidt tevens tot een hogere bijdrage van de Unie aan het programma.

EMPIR

Metrologie is de wetenschap van metingen, nauwkeurigheid en precisie. EMPIR (*European metrology programme for innovation and research*) is een vervolgprogramma op het huidige gezamenlijke Europees programma voor metrologisch onderzoek (*European Metrology Research Programme, EMRP*, een initiatief van 22 nationale meetinstituten dat in 2009 is vastgesteld). Het aantal aan EMPIR deelnemende landen stijgt naar 28 en daarmee zal EMPIR de grondslag leggen voor een Europees geïntegreerd systeem voor metrologisch onderzoek met een kritische massa en actieve betrokkenheid op nationaal, Europees en internationaal niveau.

EMPIR zal voorzien in de toenemende behoefte aan geïntegreerde metrologische maatoplossingen ter ondersteuning van innovatie en economische groei in onze op kennis gebaseerde economie.

Betrouwbare en traceerbare metingen stellen de wetenschappelijke gemeenschap in staat betere instrumenten te ontwikkelen en de kwaliteit van onderzoek te verbeteren. Ook bij het oplossen van grote maatschappelijke uitdagingen speelt de metrologie een rol. Dit is met name het geval op het terrein van de gezondheidszorg, het milieu en de energievoorziening, maar ook op andere gebieden zoals vervoer (automatisch geleidevoertuigen, emissiereducties), landbouw (voedselveiligheid) of veilige samenlevingen (chemische en stralingsmetingen, verbetering van gegevensbeveiliging).

² Intergouvernementeel netwerk opgezet in 1985 voor marktgericht technologieonderzoek en -ontwikkeling.

Impact assessment Commissie

Uit het ex-ante impact assessment van de Commissie volgt dat, mede op basis van de tussentijdse evaluatie van het EMRP, er sprake is van een verbeterd initiatief voor een gezamenlijk metrologisch onderzoek- en innovatieprogramma. Metrologie speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van wetenschappelijke uitmuntendheid, echter gezien de hoogte van de benodigde investeringen kan één lidstaat of zelfs een groep van samenwerkende landen niet wereldwijd concurreren. In het kader van verbeteringen ten opzichte van het voorgaande programma omvat EMPIR activiteiten voor innovatie en benutting door de industrie, voor onderzoek ten behoeve van normen en standaarden en voor capaciteitsopbouw. Vanwege de gewijzigde reikwijdte van het programma is de naam "Europees programma voor metrologisch onderzoek" gewijzigd in "Europees metrologisch programma voor onderzoek en innovatie".

EDCTP-2

Dit tweede programma voor klinische proeven tussen Europese en ontwikkelingslanden, het '*European and Developing Countries Clinical Trials Partnership*' programma (EDCTP-2), streeft naar betere mogelijkheden voor de EU om efficiënter te investeren in onderzoek en ontwikkeling van nieuwe en betere medische interventies tegen armoedegerelateerde ziekten. Dit ten behoeve van – en in samenwerking met – ontwikkelingslanden, met name sub-Saharisch Afrika. Vanwege de grote impact van armoedegerelateerde ziekten op de mondiale gezondheid is dit streven nog steeds opportuun. EDCTP-2 draagt dan ook bij aan het behalen van de door de Verenigde Naties vastgestelde millenniumdoelen. De aanpak, waarbij capaciteit in ontwikkelingslanden wordt opgebouwd, draagt bij aan vergroting en verduurzaming van het onderzoekspotentieel in de wereld. Ook biedt EDCTP-2 volop kansen voor de private sector voor publiek-private samenwerking aan producten met een (beperkt) marktpotentieel.

Impact assessment Commissie

Uit het impact assessment van EDCTP-1 blijkt dat er een flinke impuls is gegeven aan klinisch onderzoek. Zo is een nieuwe anti-retrovirale formulering voor kinderen getest en goedgekeurd door de Amerikaanse toezichthouder. Er zijn nationale toezichthouders opgeleid en de mogelijkheden voor ethisch toezicht in Afrika zijn verbeterd. Er zijn '*Networks of Excellence*' voor klinisch onderzoek opgericht. Ten slotte heeft EDCTP-1 bijgedragen aan de oprichting van het (door de Wereldgezondheidsorganisatie erkende) '*Pan-African Clinical Trials Registry*'. De lessen van EDCTP-1 zijn gebruikt bij de vormgeving van het nieuwe programma. Zo wordt EDCTP-2 bijvoorbeeld uitgebreid naar andere ziekten en fases van klinisch onderzoek, omdat de huidige beperking van het programma – tot HIV, tuberculose en malaria – niet tot een integraal antwoord op armoedegerelateerde ziekten leidt.

AAL-2

Het '*Active and Assisted Living*' programma (AAL-2) is een vervolg op het lopende EU innovatieprogramma '*Ambient Assisted Living*' (AAL). AAL vergroot met name de mogelijkheden voor

het samenbrengen van innovatie door bedrijven (vooral op mkb gericht, maar ook grote bedrijven doen mee) in samenwerking met zorgaanbieders en cliëntenorganisaties. De aanpak via Europese consortia zorgt voor internationale samenwerking en bundeling van kennis. AAL-2 kent drie algemene doelstellingen. De eerste doelstelling is om de beschikbaarheid van op informatie- en communicatietechnologie (ICT) gebaseerde producten en diensten voor het actief en gezond ouder worden te vergroten, de levenskwaliteit van ouderen en hun verzorgers te verbeteren en bij te dragen aan duurzamere zorgstelsels. De tweede doelstelling is om een kritische massa te behouden van trans-Europese toegepaste onderzoek-, ontwikkeling- en innovatieactiviteiten, met name door het mkb en de gebruikers hierbij te betrekken. De derde doelstelling is om particuliere investeringen aan te trekken en de voorwaarden voor industriële exploitatie te verbeteren, door te voorzien in een coherent rechtskader om een Europese aanpak en oplossing te ontwikkelen. Dit rechtskader omvat gemeenschappelijke minimumnormen die voldoen aan de uiteenlopende nationale en regionale maatschappelijke voorkeuren en regelgevingaspecten.

AAL-2 zal tevens een belangrijke component gaan vormen in de ondersteuning van het Europese Innovatie Partnerschap 'Active and Healthy Ageing' (EIP AHA) en complementair moeten zijn aan het Joint Programming Initiative 'More Years, Better Lives' (JPI MYBL). Met name vanwege de nadrukkelijke link met EIP AHA zal de reikwijdte van AAL-2 breder worden, bijvoorbeeld richting preventie.

Impact assessment

Het ex-ante impact assessment van de Commissie heeft, mede op basis van evaluatie van het huidige AAL programma en consultatie met o.a. de lidstaten, geleid tot een voorstel tot voortzetting van het programma. Wel wordt het programma op een aantal punten verbeterd. Zo heeft AAL tot op heden nog te weinig zichtbare, concrete producten opgeleverd. Dat heeft deels te maken met de relatief lange (voorzien) looptijd van de projecten (gemiddeld 24-36 maanden + 2 tot 3 jaar time-to-market). Deels heeft het te maken met het feit dat in de eerste jaren van het programma te weinig aandacht is besteed aan het tijdig formuleren van een business case en benutten van business models. Met het oog daarop zijn inmiddels zogenaamde support actions gestart waarin met name de kritische punten van het lopende AAL-programma geadresseerd zijn. Naast de businesskant richten de verbeterpunten zich ook op het beter en tijdig betrekken van de eindgebruikers, samenwerking met regio's en interoperabiliteit en standaardisatie.

IMI-2

Dit voorstel behelst de oprichting van de publiek-private gemeenschappelijke onderneming voor de tweede fase van de JTI Innovatieve Geneesmiddelen (IMI-2). Ten opzichte van het huidige IMI is het initiatief verbreed met de terreinen van biomedische beeldvorming en medische

informatietechnologieën. De partners in de gemeenschappelijke onderneming zijn de Europese Commissie en EFPIA³.

IMI-2 borduurt voort op de successen van het huidige IMI in de verbetering van de samenwerking bij het onderzoek- en ontwikkelingsproces van nieuwe en effectievere diagnostiek en (bio)farmaceutische behandelingen. IMI-2 zal zo bijdragen aan de Horizon 2020 doelen die zijn omschreven in de maatschappelijke uitdaging op het gebied van gezondheid, demografische verandering en welzijn. Ook draagt IMI-2 bij aan de aanpak van de uitdagingen zoals deze zijn omschreven in het verslag van de Wereldgezondheidsorganisatie over prioritaire geneesmiddelen voor Europa en de Wereld. Tenslotte moet met verbeterde samenwerking en risicodeling tussen de verschillende belanghebbenden het toekomstige internationale concurrentievermogen van de Europese (bio)farmaceutische en (bio)wetenschappelijke industrie op terreinen als diagnostiek, vaccins, medische beeldvorming en medische informatietechnologieën worden gewaarborgd.

Hoewel de regels voor de deelname aan acties en de verspreiding van resultaten in het kader van Horizon 2020 van toepassing zullen zijn, zullen er voor IMI-2 afwijkingen van deze regels van kracht zijn met betrekking tot beperking van deelneming en intellectuele-eigendomsregels.

Impact assessment Commissie

Waar risicovermijding door het zich richten op de ontwikkeling van bestaande gelijksoortige therapieën als bedrijfsbeslissing gangbaar is, zijn de maatschappelijke uitdagingen veel meer gediend bij een industrie die zich – met het nodige bedrijfsrisico - richt op nieuwe en effectievere diagnostiek en (bio)farmaceutische behandelingen. Gebleken is echter dat de daarvoor noodzakelijke samenwerking en risicodeling tussen de verschillende belanghebbenden niet tot stand komt zonder het creëren van een gecontroleerde omgeving. Uitblijven van samenwerking is niet in het belang van de Europese volksgezondheid, maar ook niet van de Europese concurrentiepositie. Het lopende IMI-initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen heeft geleid tot een aanzienlijke mobilisatie van middelen en heeft een groot aantal partners uit de farmaceutische industrie, de academische wereld, het mkb, patiëntenorganisaties en toezichthouders bijeengebracht in doelgerichte projecten. Binnen de gecontroleerde omgeving van IMI is een overgang zichtbaar van een gesloten naar een open innovatiemodel op het gebied van biomedisch en farmaceutisch onderzoek.

Wel constateert de Commissie dat bij IMI-2 een aantal aanpassingen nodig zijn ten opzichte van IMI. Zo moet het toezicht op en de evaluatie van de doelstellingen van de strategische onderzoeksagenda en de technische werkplannen worden verbeterd. Ook kan de horizontale beleidscoördinatie, denk hierbij aan het benutten van het adviespotentieel van het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), worden versterkt. Tevens moet meer en beter in- en extern worden gecommuniceerd.

³ European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations

BBI

De oprichting van de gemeenschappelijke onderneming voor de implementatie van de JTI "Biobased Industries" (BBI) is een nieuw initiatief onder Horizon 2020. Biobased industrieën zijn industrieën waar gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare biologische grondstoffen voor de productie van biobased producten en biobrandstoffen. Steeds meer verwerkingsindustrieën, zoals de leveranciers van chemische stoffen, biobrandstoffen, pulp en papier, suiker en zetmeel en technologie (met name op het gebied van industriële biotechnologie en engineering) zijn geïnteresseerd om deels of volledig over te schakelen op duurzame, hernieuwbare biobased hulpbronnen en/of producten. BBI beoogt een aanzienlijke impuls te geven aan private investeringen in onderzoek en innovatie activiteiten, met als doel om de concurrentie van Europese biobased industrieën te stimuleren en werkgelegenheid te creëren, met name in rurale gebieden.

Impact assessment Commissie

Uit het ex-ante impact assessment van de Commissie blijkt dat een publiek-privaat partnerschap, inclusief een belangrijke rol voor het mkb, het meest doeltreffende mechanisme voor het bereiken van de doelstellingen van Horizon 2020 en de Europese strategie voor de bio-economie is. Hiermee wordt een significante toename in private onderzoeksinvesteringen bereikt, gericht op nieuwe biobased materialen en bioraffinagefabrieken. Daarmee wordt ingezet op een snellere time-to-market zodat in 2020 30 nieuwe producten beschikbaar zijn voor consumenten en 10 nieuwe waardeketens zijn ontwikkeld.

ECSEL

De JTI ECSEL (Electronics Components and Systems for European leadership) vervangt en volgt tegelijkertijd op de gezamenlijke ondernemingen ARTEMIS (embedded software) en ENIAC (nano-elektronica) opgericht onder KP7. Tevens wordt het European Technology Platform (ETP) EpoSS (smart systems) in ECSEL opgenomen.

Ondanks de sterke aanwezigheid in belangrijke verticale markten (automotive, energie, betalingssystemen, enz.), wordt de elektronische componenten en embedded systemen sector in Europa geconfronteerd met grote uitdagingen die de hele economie zullen beïnvloeden. Ten eerste is dat behoud van de controle over de belangrijkste elementen van de waardeketen (dat wil zeggen het ontwerp, de productie en integratie in eindproducten), die essentieel zijn om de duurzaamheid van waardecreatie van elektronica in Europa te garanderen. Ten tweede is dat het overbruggen van belangrijke lacunes in de innovatieketen om toponderzoek beter om te zetten in commerciële successen.

De doelstellingen van ECSEL zijn erop gericht om bovenstaande uitdagingen aan te pakken, zodat Europa kan omgaan met felle wereldwijde concurrentie, dalende marktaandelen van haar industrie, hoge kosten van onderzoek en innovatie en snelle technologische ontwikkeling.

Impact assessment Commissie

Het ex-ante impact assessment concludeert dat een gemeenschappelijke onderneming voor het opzetten van een JTI de meest effectieve en efficiënte manier is om de doelstellingen te bereiken. De JTI ECSEL is complementair aan de activiteiten van de pijler Industrieel Leiderschap van Horizon 2020. Verder worden twee sets aanbevelingen gedaan, op basis van de ervaringen van de JTI's Eniac en Artemis en de uitgebreide evaluatie en stakeholder consultatie. De eerste set aanbevelingen betreffen de ontwikkeling van een onderzoek- en innovatie agenda. De tweede set aanbevelingen gaan over de implementatie van die agenda en gerelateerde beheers- en financieringszaken. De Commissie heeft deze aanbevelingen in het uiteindelijke voorstel verwerkt.

Clean Sky 2

De JTI Clean Sky is een publiek-private samenwerking die zich richt op het minimaliseren van de invloed van het groeiende aantal vliegbewegingen op het milieu en op het terugbrengen van de emissies in de luchtvaart. Specifieke doelstellingen zijn het vergroten van brandstofefficiëntie in de luchtvaart waardoor de CO₂ emissies worden gereduceerd met 20 tot 30 % en reductie van NOx en geluidsemissies van 20 tot 30 % ten opzichte van volgens de huidige techniek gebouwde vliegtuigen die per 2014 in gebruik worden genomen.

Aan deze doelstellingen zal worden bijgedragen door geavanceerd onderzoek en grootschalige demonstratieprojecten op het gebied van groene technologie in de luchtvaart. De horizon die hierbij wordt gehanteerd is 2050. De JTI Clean Sky-2 is een vervolg op en bouwt deels voort op de JTI Clean Sky die in 2008 van start ging onder de vlag van KP7. Daarnaast worden voor een deel nieuwe technologieën en onderzoeklijnen ontwikkeld en is grootschalige demonstratie voorzien (door middel van vliegend materiaal).

Impact assessment Commissie

De voorgestelde verordening is gebaseerd op een ex-ante impact assessment, waarin een consultatie is uitgevoerd. Daaruit blijkt dat er zeer grote steun is voor een publiek-privaat partnerschap voor de luchtvaarttechnologie. Een grote meerderheid hecht daarbij belang aan een focus op grootschalige demonstratieprogramma's gericht op kansrijke nieuwe technologie. Op basis van verschillende opties concludeert de Commissie dat de gestelde R&D doelstellingen beter bereikt kunnen worden door de leerpunten van het eerste programma te verwerken in Clean Sky-2. Een leerpunt is bijvoorbeeld dat er behoefte is aan een aangepaste juridische structuur met een verbeterd bestuur en een lichtere regulering.

FCH-2

De Commissie stelt een verlenging voor van de termijn van de JTI 'Fuel Cells and Hydrogen' (FCH-2). De Commissie heeft de JTI FCH onder KP7 opgezet omdat er sprake is van marktfalen door de hoge kosten van brandstofceltechnologie en het ontbreken van een infrastructuur voor de distributie van waterstof. Ook zijn de kosten en de benodigde onderzoekscapaciteit voor de verdere ontwikkeling van de brandstofceltechnologie te hoog om enkel door bedrijven of landen te worden gedragen. Daarnaast

is de expertise en sector sterk verspreid over industriële actoren en de lidstaten zodat coördinatie op EU niveau gewenst is.

In FCH-2 wil het partnerschap zich richten op het verder ontwikkelen van de brandstofceltechnologie voor transporttoepassingen. De Commissie wil de kostprijs reduceren, de efficiëntie verbeteren en de levensduur verlengen zodat de technologie competitief wordt met conventionele voertuigen.

Daarnaast ligt de focus op het demonstreren van de rol van waterstof bij het inpassen van duurzame elektriciteit in het energiesysteem, en in het bijzonder op de productie van waterstof via elektriciteit (elektrolyse).

Impact assessment Commissie

In het ex-ante impact assessment wordt duidelijk aangegeven wat de resultaten van FCH in de periode 2008-2013 zijn geweest. Ondanks de technologische vooruitgang, lagere kosten en grotere efficiëntie is er nog geen sprake van grootschalige toepassing. Daarom wordt een nieuwe termijn en een vernieuwde structuur voor JTI FCH-2 voorgesteld. De JTI FCH-2 zal gestructureerd worden over twee innovatiepijlers: energie en transportsystemen. Er wordt ook een cluster ingericht voor doorsnijdend onderzoek gericht op energieproductie, de rol van waterstof bij het inpassen van duurzame energie en grootschalige marktintroductions. Consultaties van de stakeholders (bedrijven, instituten, lidstaten) laten overwegend enthousiasme zien en geven ook aan dat een verdere versimpeling van de procedures en administratie wenselijk is.

SESAR-2

De Commissie stelt een verlenging voor van de joint undertaking 'Single European Sky Air Traffic Management Research' (SESAR JU, oftewel SJU) van 2016 naar 2024. De SJU is een publiek-private samenwerking die in 2007 is ingericht om het technologische aspect van de *Single European Sky* (SES) te realiseren. Daarmee draagt de SJU bij aan de algemene doelstellingen van de SES. Deze doelstellingen zijn om de luchtruimcapaciteit te verdrievoudigen, de veiligheid met een factor tien verbeteren, een afname van 10% van milieueffecten per vlucht en een halvering van de kosten voor luchtverkeersleiding.

Het *Air Traffic Management* (ATM) Masterplan is het stappenplan dat de link legt tussen onderzoeks- en ontwikkelactiviteiten die bijdragen aan het behalen van de SES doelstellingen en de modernisering van ATM-technologieën en -procedures. Het plan onderscheidt drie stappen waarvan de eerste stap zich richt op ontwikkelingen op een specifiek onderdeel van een vlucht, terwijl ontwikkelingen in stap 2 en 3 steeds breder zijn en op netwerkniveau zijn ingestoken⁴. De te ontwikkelen technieken en procedures worden daarmee per stap complexer.

⁴ Stap 1 (*time based operations*) richt zich op het optimaliseren van het huidige netwerk door met name informatie-uitwisseling te verbeteren, in stap 2 (*trajectory based operations*) worden ontwikkelingen op trajectschaal bekeken, terwijl in de meest complexe derde stap (*performance based improvements*) ontwikkelingen worden ontwikkeld op netwerkniveau.

De huidige verordening 219/2007 stelt dat de SJU bestaat tot eind 2016 en wordt gefinancierd vanuit de EU, Eurocontrol en de ATM luchtvaartindustrie. De SJU zal naar verwachting eind 2016 stap 1 en 70 tot 80% van stap 2 van de in het ATM Masterplan genoemde onderzoeks- en validatiewerkzaamheden hebben uitgevoerd. De ontwikkelde technologieën en procedures worden vervolgens onder leiding van de Deployment Manager geïmplementeerd.

Het functioneren van de SJU wordt positief beoordeeld⁵, dat wil zeggen het opzetten van de organisatie en het uitvoeren van haar taken. De uitvoering van taken loopt conform tijd- en geldplanning van het ATM Masterplan⁶. De publieke consultatie⁷ geeft ook aan dat de scope van de SJU niet hoeft te worden gewijzigd. Ten opzichte van de scope in 2007 heeft het management van de SJU al een belangrijke aanpassing van de scope doorgevoerd, namelijk dat de SJU zich meer richt op het leveren van producten die klaar zijn voor implementatie door bijvoorbeeld demonstraties in de praktijk.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd; wel een ex-ante evaluatie en publieke consultatie. De evaluatie geeft aan dat het nuttig en efficiënt is de SJU te verlengen onder Horizon 2020 om de prestatiedoelstellingen van de SES te bereiken. De consultatie concludeert dat de organisatie van het ATM-onderzoek op Europees niveau relevant is en zou moeten worden voortgezet na 2016 zonder de scope nog meer te verbreden. Meer communicatie met de belangrijkste stakeholders en eenvoudigere administratieve procedures zijn belangrijke punten voor verbetering.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De overkoepelende mededeling is een uitvloeisel van Horizon 2020, dat is gebaseerd op de onderdelen van het verdrag die te maken hebben met "Industrie" en "Onderzoek, technologische ontwikkeling en Ruimtevaart" (artikel 173 en 182, VWEU). De afzonderlijke voorstellen zijn gebaseerd op artikel 185 en artikel 187 VWEU. Artikel 185 stelt dat de Unie kan voorzien in deelname aan door verscheidene lidstaten opgezette onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's met inbegrip van deelname aan de voor de uitvoering van die programma's tot stand gebrachte structuren. Artikel 187 stelt dat de Unie gemeenschappelijke ondernemingen of andere structuren in het leven kan roepen die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie in de Unie. Nederland acht dit de juiste rechtsbases.

⁵ Zie tussentijdse evaluatie SJU door COWI (TREN/A2/143-2007), eindverslag, 2010

⁶ Zie verslag jaarrekeningen van de SJU voor het financieel jaar 2010 (2011/C 368/05)

⁷ Dit betreft een publieke consultatie van DG MOVE

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Voorstellen op basis van artikel 185

- Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. Artikel 185 voorziet uitdrukkelijk in deelneming van de Unie aan de door verscheidene lidstaten opgezette onderzoeksprogramma's door alle operationele aspecten indien mogelijk op nationaal niveau uit te voeren en er tegelijkertijd voor te zorgen dat het gezamenlijke programma op Europees niveau op samenhangende wijze wordt uitgevoerd. Samenwerking brengt schaal- en efficiencyvoordelen met zich mee.
- Het Nederlandse oordeel ten aanzien van proportionaliteit is positief. De voorstellen zijn in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel omdat de lidstaten verantwoordelijk zullen zijn voor het ontwikkelen van hun gezamenlijke programma en alle operationele aspecten. De voorstellen gaan niet verder dan nodig is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. De Unie zal de coördinatie stimuleren, instaan voor synergie met en een bijdrage aan EU-beleid en de prioriteiten van Horizon 2020, toezicht houden op de uitvoering van het programma en de bescherming van de financiële belangen van de EU garanderen.

Voorstellen op basis van artikel 187

- Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. De sectoren en technologiegebieden zijn van groot belang voor het behoud en versterking van de industriële capaciteit van Europa. De doelstellingen en activiteiten vragen een dermate grote inspanning dat deze de mogelijkheden van een enkele lidstaat te boven gaan. Het bundelen van middelen in een Europees programma levert Europese meerwaarde op.
- Het Nederlandse oordeel ten aanzien van proportionaliteit is positief. Overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel gaan de bepalingen van deze verordeningen niet verder dan hetgeen nodig is om de doelstellingen ervan te bereiken.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarmee voor artikel 187 verordeningen kan worden afgeweken van de standaardregels voor deelname aan Horizon 2020 is de compromisuitkomst van de onderhandeling met het Europees Parlement. Nederland beoordeelt de gedelegeerde handeling als acceptabel, aangezien de delegatiebevoegdheid aan de Commissie is ingekaderd. In de voorstellen wordt alleen waar noodzakelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken. Een voorbeeld is dat voor EDCTP-2 de samenwerking met Afrikaanse landen mogelijk moet worden gemaakt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Bijdragen vanuit de EU-begroting komen geheel uit het budget van Horizon 2020 en zijn als volgt:

	Beoogde ⁸ investeringen (miljoen euro)	
Artikel 185	Door de EU (Horizon 2020)	Door de lidstaten -
Eurostars-2	287	861
Metrologie (EMPIR)	210	270
Klinische proeven (EDCTP-2)	683	683
Actief en ondersteun(end) wonen (AAL-2)	175	175
Artikel 187	Door de EU (Horizon 2020)	Door partners uit het bedrijfsleven en andere bronnen (incl. lidstaten)
Innovatieve geneesmiddelen (IMI-2)	1725	1725
Biobased industrie (BBI-2)	1000	2800
Elektronische componenten en systemen (ECSEL-2)	1215	3600 (waarvan 1200 miljoen van de lidstaten)
Luchtvaart (Clean Sky-2)	1800	2250
Brandstofcellen en waterstof (FCH-2)	700	700
Luchtvaart (SESAR-2)	600	1000 (waarvan 50% Eurocontrol en 50% ATM luchtvaartindustrie)

Zowel aan de kant van de Commissie als aan de kant van de partners gaat het hier om beoogde investeringen. De Commissie geeft aan, conform Nederlands standpunt, de middelen te zullen vinden

⁸ Investeringen door lidstaten en private partijen (zie rechterkolom) betreffen schattingen. In de linkerkolom staan de in de EU-begroting maximaal opgenomen bijdragen, welke nooit meer zijn dan de bedragen genoemd in de corresponderende rechterkolom.

binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders⁹ van de EU begroting 2014-2020. Nederland is tevens van mening dat de middelen moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

De publiek-publieke partnerschappen op basis van artikel 185 VWEU betreffen gezamenlijke programmering door de lidstaten met cofinanciering door de Commissie. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen. Voor de Nederlandse financiering van de programma's Eurostars-2 en EMPIR zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van EZ. Voor de Nederlandse financiering van AAL-2 zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van VWS. De financiering van het programma EDCTP-2 wordt primair gevormd door 'in natura' bijdragen van de kennisinstellingen met een bescheiden 'cash' bijdragen op de begroting van het ministerie van BZ. De bijdragen leiden niet tot extra kosten voor Nederland.

Financiering van de publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 komt van de EU-begroting en de industriële partners (bipartiete partnerschappen). Uitzondering is het tripartiete partnerschap ECSEL, waar naast de EU en de industriepartners ook de lidstaten cofinanciering leveren. Voor de Nederlandse cofinanciering van de ECSEL JTI zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van EZ in het kader van het innovatiecontract HTSM.

Nederland staat positief ten aanzien van nationale cofinanciering van ECSEL omdat middels de bestuursorganen de invloed van Nederland duidelijk tot zijn recht kan komen en daarmee de mogelijkheden voor Europese cofinanciering op voor Nederland strategische thema's kunnen worden benut. Dit leidt tot de gewenste synergie-effecten tussen Europese- en Nederlandse beleidsdoelstellingen én financiële middelen, hetgeen een belangrijke impuls kan betekenen voor de topsector High Tech Systems en Materials (HTSM).

De rijksoverheid heeft geen directe kosten aan de voorgestelde verlening van de SJU. Wel betaalt Nederland indirect mee aan de financiering middels zijn lidmaatschap van de EU en Eurocontrol. De Eurocontrol contributie is verwerkt in het Nederlandse tarief voor de en route luchtverkeersbegeleiding.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (inclusief personele) voor bedrijfsleven en burger

Op basis van de lopende programma's kan worden gesteld dat deze een positieve consequentie kennen voor Nederland. Zowel universiteiten, kennisinstellingen, bedrijfsleven als overheden kunnen de keuze maken om al dan niet deel te nemen en financieel bij te dragen aan een initiatief. Zij kunnen

⁹ De onderhandelingen over het MFK hebben inmiddels geleid tot een principeakkoord, maar zijn formeel nog niet afgerond.

daarnaast in aanmerking komen voor de middelen die ter beschikking worden gesteld ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen. Nederlandse organisaties zijn goed gepositioneerd in de huidige programma's.

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

Op het moment dat organisaties besluiten mee te doen aan de Europese programma's worden zij geconfronteerd met de administratieve en financiële regelgeving. Wel is de regelgeving van Horizon 2020 verbeterd ten opzichte van KP7. Zo is er nu een uniforme toepassing van de deelnemingsvoorwaarden van Horizon 2020 om de voorspelbaarheid te vergroten, met alleen uitzonderingen in zeer uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen. Een dergelijke uitzondering is dat bij AAL-2 zoveel mogelijk wordt geregeld via de bij de deelnemers goed bekende nationale regels en beheersorganisatie. Nederland zal in alle gevallen kritisch kijken naar de uitzonderingen om te voorkomen dat procedures teveel van elkaar gaan afwijken en stelt als voorwaarde dat het niet ten koste mag gaan van adequaat financieel beheer.

6. Implicaties juridisch

Voor een aantal programma's en thema's zullen nieuwe subsidieregelingen moeten worden opgesteld dan wel aangepast worden. In andere gevallen zal het juridisch kader door convenanten en civiele overeenkomsten in relatie tot de uitvoering van de programma's en thema's worden vastgelegd al dan niet met behulp van Europese entiteiten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De vier artikel 185 voorstellen bouwen voort op bestaande programma's en uitvoeringsorganisaties. Weliswaar zijn de nieuwe programma's omvangrijker in doelstellingen en (financiële) omvang, maar Nederland acht de efficiëntie en effectiviteit van de huidige uitvoeringsorganisaties voldoende aangetoond. Wel is Nederland van mening dat de EU bijdrage aan de administratieve implementatiekosten op een dusdanig niveau moet zijn dat de lasten worden gedeeld tussen de lidstaten en Commissie. Zo mag bij de initiatieven AAL-2 en EDCTP-2 maximaal 6% van de EU-bijdrage worden besteed aan de administratieve implementatiekosten, terwijl bij EMPIR en Eurostars-2 dat respectievelijk 0% en 2% is. Behalve de nieuwe JTI BBI bouwen alle voorgestelde artikel 187 initiatieven voort op bestaande programma's waarvoor de uitvoeringsorganisaties al zijn opgezet en getest. De uitvoeringsorganisatie voor de JTI BBI zal volgens dezelfde structuur als de bestaande JTI's worden opgezet. Nederland is dan ook van mening dat de uitvoering gerealiseerd kan worden. Bij het merendeel van de artikel 187 programma's zijn er geen directe consequenties voor de Nederlandse uitvoeringsorganisaties, omdat de uitvoering in zijn geheel ligt bij de gezamenlijke onderneming en de

governing board. De lidstaten hebben hier een adviserende rol. Het bewaken van de samenhang met andere initiatieven op Europese en nationale schaal zal moeten worden gediend met goede en tijdige informatie-uitwisseling met en betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden, inclusief provincies en gemeenten.

Uitzondering is de JTI ECSEL, dat naast financiering door de Commissie en de partners ook cofinanciering door de lidstaten kent. Ook hier zal de uitvoering voor het overgrote deel plaatsvinden op Europees niveau door de ECSEL gezamenlijke onderneming. Het toekennen van de financiële ondersteuning op nationaal niveau gebeurt door Agentschap NL. Hiertoe zal, zoals ook bij de JTI's Eniac en Artemis is gebeurd, een administratief arrangement tussen de ECSEL gezamenlijke onderneming en Agentschap NL worden afgesloten. Nederland acht deze uitvoeringsconstructie haalbaar, mede gezien de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan.

b) Handhaafbaarheid

Bij de artikel 185 onderzoek- en innovatieprogramma's is handhaafbaarheid niet van toepassing. Met uitzondering van de JTI ECSEL is handhaafbaarheid bij de artikel 187 programma's ook niet van toepassing. Bij ECSEL wordt Agentschap NL belast met het toezicht en de uitvoering in Nederland. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden in een administratief arrangement tussen de ECSEL gemeenschappelijke onderneming en Agentschap NL beschreven. Ook waar Nederlandse uitvoeringsorganisaties niet direct verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, is Nederland van mening dat de gemeenschappelijke ondernemingen de lidstaten en de Commissie goed moeten betrekken bij de uitvoering.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Conform de doelstellingen van Horizon 2020 zal samenwerking met derde landen worden gestimuleerd op basis van gemeenschappelijk belang en wederzijds voordeel. Internationale samenwerking in wetenschap, technologie en innovatie moet bijdragen aan de Europa 2020-doelstellingen om concurrentiekracht te versterken, maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en om het externe en ontwikkelingsbeleid van de Unie te ondersteunen.

De onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten van EDCTP-2 dragen bij aan het bestrijden van armoede gerelateerde ziekten. Door de samenwerking met name Sub-Sahara Afrika, wordt tevens capaciteit opgebouwd in ontwikkelingslanden.

IMI-2 sluit nadrukkelijk aan bij het verslag van de Wereldgezondheidsorganisatie 'Priority Medicines for Europe and the World'. De JTI richt zich onder meer op het leveren van bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe therapieën waarin niet is voorzien door een gebrek aan marktprikkels, zoals in het geval van het overwinnen van antimicrobiële resistentie. Het uitgangspunt van het huidige IMI programma dat, met inachtneming van de rechten van de diverse belanghebbenden, kennis

publiekelijk toegankelijk wordt gemaakt voor kennisdeling met ontwikkelingslanden, blijft voor zover nu te overzien van toepassing op IMI-2.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft er voor gepleit dat er binnen een sober budget adequate middelen zouden zijn voor onderzoek en innovatie en dat daarbinnen geïnvesteerd zou moeten worden in grensoverschrijdende publiek-publieke en publiek-private samenwerking op thema's met een grote maatschappelijke en/of economische impact. Nederland is van mening dat investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling om te komen tot nieuwe inzichten en innovatieve producten, processen en diensten – zeker nu - belangrijk zijn om de concurrentiekracht van Europa te versterken en maatschappelijke opgaven te kunnen adresseren. De gecombineerde inzet van de Commissie en de lidstaten in de publiek-publieke partnerschappen en van de Commissie en de industrie in de publiek-private partnerschappen leidt tot grensoverschrijdende samenwerking en zorgt voor focus en kritische massa. Nederland acht de nu voorliggende voorstellen dan ook van belang om de Europese onderzoeksruimte verder gestalte te geven, belangrijke maatschappelijke opgaven te adresseren, de participatie van het bedrijfsleven, met name het mkb, in Horizon 2020 te verbeteren en de concurrentiepositie van Europa op de betreffende gebieden te versterken. Daarnaast zijn de programma's ook voor Nederlandse stakeholders van belang. Nederlandse industrie en kennisinstellingen zijn stevig gepositioneerd in alle programma's. Zo doen de Nederlandse universiteiten, onderzoeksinstituten en bedrijfsleven volop mee met de lopende programma's. Deze Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's passen ook goed bij het topsectorenbeleid. In het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014 – 2020 zijn de budgetten voor onderzoek, innovatie en onderwijs gestegen ten opzichte van de voorafgaande periode. Met de wetenschap dat in het Zevende Kaderprogramma Nederlandse partijen altijd goed in staat zijn geweest gebruik te maken van Europese middelen, is de verwachting dan ook dat Nederland uit Horizon 2020 meer zal ontvangen dan uit het Zevende Kaderprogramma.

Bij de artikel 187 initiatieven, die een eigen governance en financieringsstructuur hebben, is de sturing van de lidstaten meer op afstand. Nederland steunt dit maar wil daarbij wel voldoende inspraak kunnen hebben in de deelprogramma's. In de implementatie vindt Nederland het van belang dat de programma's open staan voor nieuwe leden, op voorwaarde dat deze met eigen middelen bijdragen aan de uitkomsten van de doelstellingen. Daarnaast heeft Nederland, bij zowel de artikel 185 als 187 initiatieven, aandacht voor de volgende punten:

- Administratieve lasten moeten zoveel mogelijk beperkt blijven. De overgang moet soepel verlopen voor de deelnemers aan de bestaande initiatieven die gecontinueerd worden;
- Synergie met andere initiatieven als de Europese innovatiepartnerschappen en de gezamenlijke programmeringinitiatieven moet actief geborgd worden. Binnen de initiatieven dienen de voor de maatschappij en economie belangrijkste onderwerpen geadresseerd te worden;
- Lidstaten moeten voldoende zeggenschap houden om bovenstaande te kunnen bewaken.

Publiek-publieke partnerschappen op basis van artikel 185 VWEU:

Nederland is voorstander van gezamenlijke Europese publiek-publieke programma's en steunt de vier artikel-185 voorstellen. Dergelijke programma's hebben als meerwaarde dat ze leiden tot een bundeling van nationale en regionale inspanningen in een Europese context. Dat past goed in de filosofie van Horizon 2020 en is complementair aan de nationale en regionale (zoals de *smart specialisation strategies*) beleidsprogramma's van de lidstaten.

Eurostars-2

Nederland was zelf mede-initiatiefnemer van Eurostars als gezamenlijk Europees programma ter stimulering van het innovatief mkb. Ruim 98% van de Nederlandse bedrijven behoren tot het mkb en dragen substantieel bij aan de economische ambities van zowel dit kabinet als van de Europese Unie. Met name het onderzoek en ontwikkeling uitvoerend mkb kan een belangrijke bijdrage leveren aan het omzetten van kennis en nieuwe technologieën in innovatieve producten, processen of diensten en substantieel bijdragen aan de ambities van het kabinet zoals neergelegd in het bedrijfsleven- en topsectorenbeleid.

Samenwerking biedt met name voor het onderzoek en ontwikkeling uitvoerend mkb kansen om te vernieuwen en te verbeteren. Daarbij is het mkb gebaat bij zo min mogelijk administratieve lasten om internationale samenwerking mogelijk te maken. Nederland verwelkomt dan ook de initiatieven in Eurostars-2 om het programma slimmer en beter vorm te geven, bijvoorbeeld het verkorten van de *time to contract* en harmonisering van de regelgeving. Het huidige voorstel biedt echter nog onvoldoende ruimte om geassocieerde Eureka-lidstaten, dan wel andere landen die geen lidstaat of aan Horizon 2020 geassocieerde landen zijn, deel te laten nemen aan Eurostars 2. Daarbij blijft voorwaarde dat deelnemende landen bijdragen met eigen middelen aan de projecten die door de internationale jury worden goedgekeurd.

EMPIR

Door betrokkenheid van de Unie in EMPIR zal het Europese potentieel in metrologisch onderzoek beter benut worden. Geen van de lidstaten heeft voldoende middelen om in de toenemende behoefte aan metrologische ondersteuning te voorzien. EMPIR zal de nationale systemen integreren tot een effectief Europees programma, waardoor effectiever kan worden ingespeeld op wetenschappelijke en technologische Europese uitdagingen. Betrouwbare en vergelijkbare meetstandaarden en gevalideerde meet- en testmethoden zijn de fundamentele van de processen voor wetenschappelijke vooruitgang en hebben een aanzienlijke impact op het innovatiepotentieel en de levenskwaliteit binnen Europa. Door op Europees niveau te opereren worden dubblures in de inspanning van de lidstaten voorkomen en

wordt er een kritische massa van mensen en middelen bereikt om de voornaamste uitdagingen inzake metrologie op Europees niveau aan te pakken.

AAL-2

Nederland is voorstander van een gezamenlijk Europees programma gericht op de houdbaarheid van de langdurige zorg en steunt het voorstel voor het nieuwe AAL programma. Nederland draait volop mee in het huidige programma. Het (financiële) multiplier effect van het AAL programma is in totaal maar zeker ook voor Nederland substantieel te noemen.

EDCTP-2

Nederland is sinds de oprichting van EDCTP in 2003 deelnemer; het secretariaat is in Nederland gevestigd. Nederland hecht veel belang aan de doelstellingen van EDCTP-2. Internationale publieke samenwerking op dit terrein ligt voor de hand omdat er onvoldoende investeringen door de private sector plaatsvinden vanwege onvoldoende rendement (marktfalen), er beperkte capaciteit is voor klinisch onderzoek in Sub-Sahara Afrika en omdat de ondersteuning vanuit (Europese) overheden versnipperd is. Inhoudelijk sluiten de doelstellingen aan bij de Topsector Life Sciences and Health en specifiek de roadmap Global Health.

Publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 VWEU:

Nederland is voorstander van gezamenlijke Europese publiek-private programma's en steunt de keuze van het instrument om lange termijn strategische onderzoeksagenda's tot stand te brengen.

Nederland beoordeelt de voorstellen van de Commissie op hoofdlijnen als positief.

IMI-2

Nederland is voorstander van een vervolg op IMI zoals verwoord in het voorstel van IMI-2. Ook de doelstellingen van IMI-2 sluiten inhoudelijk aan op de doelstellingen zoals die nationaal ook in de topsector Life Sciences & Health (roadmaps Pharmacotherapy, Molecular Diagnostics en One Health, Imaging and Image-guided therapies) gedefinieerd zijn. Daarnaast sluit IMI-2 uitstekend aan bij het verslag van de Wereldgezondheidsorganisatie 'Priority Medicines for Europe and the World', dat door Nederland wordt omarmd.

Voor de praktische invulling vraagt Nederland blijvende aandacht voor het bewaken van de samenhang met andere initiatieven op Europese en nationale schaal, voor een doelmatige informatievoorziening en voor het benutten van adviespotentieel. Ook moet er worden gewaakt voor onbillijkheden in de regeling voor intellectueel eigendom en voor een contraproductieve beperking van de subsidiabiliteit. Tevens zal Nederland zich ervoor inzetten dat voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van kennisinstellingen voor zover het intellectuele eigendomsrechten betreft.

BBI

Nederland is voorstander van de oprichting van de JTI "Biobased Industries" (BBI) als nieuw initiatief onder Horizon 2020. Deze JTI BBI brengt een breed en langetermijn partnerschap tot stand voor de verdere ontwikkeling van de biobased economy in Nederland en Europa. Het Nederlandse bedrijfsleven (DSM, Unilever, CSM) en de kennisinstellingen (Wageningen Universiteit, TU Delft) zijn sterk

vertegenwoordigd in de JTI BBI. Het voorstel versterkt de Europese concurrentiekracht van sectoren die onderdeel vormen van een bio-economie, waaronder chemie, landbouw, agro-food, bosbouw en energie.

Het budget voor de publieke cofinanciering is afkomstig uit het thema *'food security, sustainable agriculture and forestry, marine, maritime and inland water research and the bioeconomy'* (pijler maatschappelijke uitdagingen) en het technologieonderzoek (pijler industrieel leiderschap) van Horizon 2020. Nederland steunt het programma van deze JTI, maar hecht wel aan een gebalanceerde verdeling van activiteiten en budget.

ECSEL

Nederland acht het van belang dat de ECSEL JTI tot stand komt. Zowel het economisch belang van de betreffende sectoren zelf voor Europa, als ook hun rol als sleuteltechnologie voor vele andere toepassingsgebieden rechtvaardigen een dergelijk initiatief. Bovendien staat het belang van embedded systemen en nano-elektronica bij de aanpak van maatschappelijke opgaven buiten kijf.

Samen met Frankrijk, Duitsland, België, Spanje en Finland behoort Nederland tot de landen met grote economische belangen op dit gebied, zowel qua industriële capaciteit als ten aanzien van hoogwaardige kennisontwikkeling. ASML, Philips, NXP en vele Nederlandse mkb bedrijven en kennisinstellingen hebben een sterke positie op dit terrein. Deze bedrijven en instellingen hebben ook in de voorgaande JTI's ENIAC en ARTEMIS substantieel geparticipeerd en zijn ook voornemens dat in ECSEL te doen. Deelneming in Europese initiatieven zoals de ECSEL JTI vormt een substantieel onderdeel van de internationale onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieagenda van de Nederlandse topsector High Tech Systems en Materials (HTSM).

Nederland vindt het een goede zaak dat de terreinen van de JTI's ARTEMIS en ENIAC en het ETP EPoSS (European Technology Platform on Smart Systems) worden geïntegreerd in de JTI ECSEL. Dit biedt naast schaalvoordelen vooral ook voordelen op het terrein van synergie, die te behalen zijn uit de combinatie van de terreinen embedded systemen, nano-elektronica en smart systems. De samenvoeging biedt, naast ondersteuning van kleine projecten, ook ruimte voor de ontwikkeling van grote strategische projecten, die invulling geven aan de nieuwe ambities van de Europese Unie op het gebied van industrieel leiderschap, excellente kennis en maatschappelijke uitdagingen zoals deze in Horizon 2020 zijn verwoord.

Clean Sky-2

Nederland oordeelt positief over het vervolg op de JTI Clean Sky. De JTI Clean Sky-2 biedt een gezamenlijk kader voor technologieontwikkeling en toepassing voor Europese bedrijven en kennisinstellingen, wat de efficiëntie van kennisontwikkeling en -benutting en samenwerking tussen deze partijen ten goede komt. De Nederlandse luchtvaartsector heeft daar ook baat bij en heeft daardoor de mogelijkheid haar relaties op Europees schaalniveau te versterken.

Het budget voor de publieke cofinanciering is afkomstig uit het corresponderende thema *'smart, green and integrated transport'* in de pijler maatschappelijke uitdagingen van Horizon 2020. Nederland hecht

aan een gebalanceerde verdeling van activiteiten en budget gericht op de volledige cyclus van onderzoek en technologieontwikkeling. In de luchtvaart is zo'n volledige cyclus essentieel. Er moet worden ingezet op middellange- en langetermijn onderzoeksprojecten (middels *collaborative research* in het reguliere werkprogramma '*smart, green and integrated transport*' van Horizon 2020), de grootschalige demonstratieprojecten (middels de JTI Clean Sky-2), als op het onderzoek en de validatie van de technieken en procedures uit het ATM Masterplan voor de SJU. In KP7 was een dergelijke balans aanwezig en deze dient te worden voortgezet bij Horizon 2020. Voor wat betreft de governance is het van belang een bestuursvorm te hebben die de onafhankelijkheid van de verschillende lichamen waarborgt. Ook moet de Commissie een zorgvuldige overgang bewaken tussen contracten die zijn opgesteld door de gemeenschappelijke onderneming die is opgericht voor Clean Sky (onder de regels van KP7) en de gemeenschappelijke onderneming Clean Sky-2 (onder de regels van Horizon 2020) zodat de deelnemers niet halverwege een project met nieuwe spelregels worden geconfronteerd.

FCH-2

Nederland vindt het voorstel van de commissie om de FCH JTI een nieuwe termijn en structuur te geven positief en wenselijk. Het biedt de Nederlandse bedrijven en instituten die actief zijn op het gebied van waterstof- en brandstofceltechnologie de gelegenheid om in Europees verband samen te werken aan deze nieuwe technologie en zo hun positie mondiaal te versterken. Het is op dit moment een kleine sector. Nederland heeft duidelijk expertise op het gebied van waterstofproductie en brandstofcellen.

In het Impact Assessment wordt aangegeven dat waterstof wordt geproduceerd uit fossiele (96%) en duurzame energiebronnen (4%). Men schrijft dat in de toekomst waterstof vooral vanuit windenergie en de vergassing van biomassa geproduceerd moet worden vanwege de CO₂ uitstoot. In het voorstel echter heeft de Commissie ten aanzien van de productie van waterstof bij de doelstellingen van FCH JU alleen de technologie 'elektrolyse' genoemd. Dit betekent dat onderzoek en implementatie van waterstofproductie uitgaande van biogas, biomassa en aardgas geen onderwerp in het FCH JU zijn. Nederland heeft juist veel expertise op deze gebieden en kan in de EU een belangrijke rol spelen bij de productie van waterstof. Bovendien is het produceren van waterstof uitgaande van een schone (fossiele) bron zoals aardgas of biogas veruit de goedkoopste methode en draagt zo bij aan de betaalbaarheid van waterstof als transportbrandstof. Nederland acht het dan ook van belang dat óók onderzoek en implementatie van waterstofproductie uitgaande van biogas, biomassa en aardgas mogelijk wordt gemaakt.

SESAR-2

Nederland vindt het van groot belang dat de SES wordt gerealiseerd en stemt in met de doelstellingen van de SES. De Commissie geeft nu aan dat deze tegen 2020 gerealiseerd moeten zijn. Echter, vanwege sterk verlaagde verkeersprognoses wordt door vrijwel alle betrokken partijen gedeeld dat de doelen pas rond 2035 behaald zullen worden. Om de SES te realiseren vindt Nederland het van groot belang dat de SESAR JU (SJU) blijft werken aan de ontwikkeling van technologieën en procedures

zoals beschreven in het ATM Masterplan. Onderzoek en validatie van het Masterplan moet aan het einde van de voorgestelde termijn van de SJU gerealiseerd zijn. Nederland kan eventueel instemmen met een termijn van verlenging tot 2024. Echter, een verlenging tot 2020 zou wat Nederland betreft passender zijn gezien het eerdere mandaat van zeven jaar. Evaluatie van de SJU is dan op kortere termijn mogelijk en bovendien loopt het mandaat van de SJU dan gelijk met de termijn van het financieringsprogramma van de Commissie.

Nederland vindt het belangrijk dat het publiek-private aspect van de SJU blijft bestaan. De voorgestelde cofinanciering vanuit Eurocontrol en de ATM luchtvaartindustrie moet toegezegd zijn, voordat Nederland kan instemmen met de verlenging. Met de voorgestelde verlenging van de SJU krijgen Nederlandse stakeholders de kans om opdrachten vanuit de SJU uit te voeren.

Fiche 2: Mededeling internationalisering van hoger onderwijs

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. Het Europese hoger onderwijs in de wereld

Datum ontvangst Commissiedocument

11 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 499

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041078

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS)-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Deze mededeling bouwt voort op de mededeling uit 2011 genaamd "Een agenda voor de modernisering van de Europese hoger onderwijsystemen"¹ en de mededeling "Een andere kijk op onderwijs"². Met de voorliggende mededeling Internationalisering van hoger onderwijs beoogt de Commissie bij te dragen aan de doelstellingen van de Europa2020-strategie door de lidstaten en hoger onderwijsinstellingen (hierna HO-instellingen) te ondersteunen bij de ontwikkeling van strategische partnerschappen. De commissie identificeert voor de komende twintig jaar een aantal mondiale uitdagingen en kansen, zoals een exponentiele toename van de vraag naar hoger onderwijs en de veranderingen in technologie en de verwachtingen van studenten. Daarbij stelt de Commissie dat de Europese HO-instellingen de allerbeste talenten uit de hele wereld moeten (blijven) aantrekken om

¹ COM(2011) 567

² COM(2012) 669

o.a. het concurrentievermogen van de EU in de wereldeconomie te versterken. Ook digitaal onderwijs en met name de opkomst van, op massale deelname gerichte, open onlinecursussen (Massive Open Online Courses; MOOC's) geeft een nieuwe impuls aan strategische partnerschappen tussen onderwijsinstellingen en biedt nieuwe kansen om potentiële studenten te bereiken.

De Commissie beveelt de lidstaten en HO-instellingen aan om een alomvattende internationaliseringstrategie te ontwikkelen, gestoeld op de volgende drie hoofdcategorieën:

1. De internationale mobiliteit van studenten en personeel van HO-instellingen bevorderen;
2. Internationalisering van nationale onderwijsprogramma's en digitaal leren bevorderen; en
3. Strategische samenwerking, partnerschappen en capaciteitsopbouw in derde landen versterken.

Daarnaast beschrijft de Commissie de bijdrage die de EU kan leveren aan de internationalisering van hoger onderwijs, in het bijzonder door beleidsondersteuning en financiële prikkels om de ontwikkeling van internationaliseringsstrategieën door lidstaten en HO-instellingen te stimuleren. Deze bijdrage richt zich vooral op het verhogen van de aantrekkelijkheid van het Europese hoger onderwijs door het verhogen van kwaliteit en transparantie, en het bevorderen van mondiale samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende innovatie en ontwikkeling door middel van partnerschappen, dialoog en capaciteitsopbouw. De Commissie beveelt daarbij aan om samenwerking met ontwikkelingslanden, zoals innovatieve partnerschappen, op te nemen in de internationaliseringsstrategieën. Daarnaast zullen de voorgestelde maatregelen worden gestimuleerd door de rapportage over het strategisch kader voor Europese samenwerking in onderwijs en training (ET 2020), de Europa 2020 strategie (via het Europees Semester), de jaarlijkse EU Onderwijs en Training monitor, het intergouvernementele Bolognaproces en door beleidsdialoog met internationale stakeholders.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Op het terrein van onderwijs is de EU bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen (Artikel 165VWEU). Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

Op het terrein van onderzoek is er een gedeelde bevoegdheid (artikel 173 en 182, VWEU) tussen de EU en de lidstaten. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is de EU bevoegd op te treden

(artikel 208 VWEU). Dit belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). De EU is op basis van de hiervoor genoemde rechtsgrondslagen bevoegd op te treden.

Subsidiariteit: positief

De mededeling is bedoeld ter ondersteuning en stimulering van het beleid in de lidstaten op het terrein van validatie en beperkt lidstaten niet in hun beleidsruimte. Daarbij heeft internationalisering van hoger onderwijs per definitie een grensoverschrijdend karakter. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is derhalve positief. De Commissie benadrukt overigens dat het primaat om de genoemde doelstellingen te realiseren bij de lidstaten en de HO-instellingen zelf ligt.

Proportionaliteit: positief

Ook het proportionaliteitsoordeel luidt positief. De strategische aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten respecteren de nationale beleidsvrijheid van de lidstaten. De voorgestelde acties op EU-niveau vormen hierop een nuttige aanvulling die niet verder gaat dan nodig om de gestelde doelen te bereiken.

Financiële gevolgen

De EU bijdrage aan de internationaliseringsstrategieën zal worden gefinancierd door bestaande programma's zoals Erasmus+. De genoemde aanbevelingen van de Commissie sluiten daarnaast aan bij de al ingezette acties in Nederland. Er zijn daarom geen directe financiële consequenties voorzien naar aanleiding van deze mededeling. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

Regeldruk en administratieve lasten

In de mededeling geeft de Commissie aan in te willen zetten op een betere verzameling van gegevens over internationale mobiliteitsstromen van studenten, onderzoekers en personeel en over internationale academische samenwerking. Nederland is voorstander van kennisuitwisseling, maar is kritisch op het verzamelen van extra gegevens op dit gebied. Nederland wil op dit vlak daarom de uitvoeringslasten tot een minimum beperken. Verder wordt er geen stijging van de regeldruk dan wel administratieve lasten verwacht naar aanleiding van de mededeling.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt de mededeling over de internationalisering van het hoger onderwijs in de wereld. Nederland zet sterk in op het versterken van de kwaliteit van het hoger onderwijs (Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs en Onderzoek).

Internationalisering is nodig om de goede mondiale startpositie in een steeds internationaler wordende omgeving te behouden en te versterken en studenten meer en meer voor te bereiden op een internationale arbeidsmarkt. Dit is mede van belang naarmate voor Nederland kennisintensieve

bedrijvigheid steeds belangrijker wordt voor economische groei. Onderzoek van het CPB in 2012³, dat in de mededeling wordt aangehaald, heeft laten zien dat internationalisering substantiële positieve baten kan hebben op het gebied van handel, kennis en innovatie. Ook om die reden neemt de betekenis van mobiliteit onder studenten, docenten en onderzoekers sterk toe, alsook het belang van de participatie in internationale netwerken. Met de Nederlandse HO instellingen zijn dit jaar prestatieafspraken overeengekomen om hun prestaties op de terreinen onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie de komende jaren verder te verbeteren, die uiteindelijk ook het presteren in internationaal verband zullen versterken. Deze mededeling is ook in lijn met de nog lopende verkenning van een langetermijnstrategie voor internationalisering in hoger onderwijs door het kabinet en de koepelorganisaties (VSNU en Vereniging Hogescholen). Deze strategie zal onder meer de huidige en toekomstige ontwikkelingen uiteenzetten in zowel de Europese als mondiale context en zal instellingen stimuleren om kwalitatieve partnerschappen aan te gaan met instellingen in en buiten Europa. Andere elementen in het Nederlandse internationaliseringsbeleid zijn onder meer de kwaliteit van de "*international classroom*" (waarin studenten samenwerken met studenten met een andere culturele achtergrond en zo in het onderzoeken van problemen geconfronteerd worden met verschillende manieren van denken en uiteenlopende perspectieven), een sterke positie van het hoger onderwijs in de programma's voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden en binding van buitenlandse studenten aan de Nederlandse arbeidsmarkt na afloop van hun studie in Nederland, met name in waar de vraag naar personeel tijdelijk groter is dan het aanbod. (als vervolgstap op het eerdergenoemde CPB-rapport). Hieronder volgt de Nederlandse positie op de door de Commissie genoemde hoofdcategorieën in de mededeling, inclusief de bijdrage van de EU aan internationalisering van Hoger onderwijs.

1. De internationale mobiliteit van studenten en personeel

Nederland steunt de verdere verbetering van de erkenning van de in het buitenland opgedane competenties. Nederland is een actieve partner in de groep van vooruitstrevende landen die toewerkt naar automatische erkenning van academische graden (*Pathfinder*-groep) en heeft onlangs een verdrag met Vlaanderen op de automatische erkenning van diploma's afgesloten (NVAO). Om mobiliteit van internationale studenten, personeel en wetenschappers te faciliteren, heeft de Commissie voorgesteld om de Richtlijnen 2005/71/EG inzake toelating van derdelanders met het oog op wetenschappelijk onderzoek en 2004/114/EG inzake toelating van derdelanders met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk aan te passen. Voor het Nederlands standpunt op dit terrein verwijs ik u naar het eerder verschenen BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 1626).

³ CPB notitie 12 april, "De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs"

2. Internationalisering van nationale onderwijsprogramma's en digitaal leren

Nederland onderstreept het belang van internationalisering van nationale onderwijsprogramma's, maar benadrukt dat de daadwerkelijke keuzes blijven aan de autonome HO-instellingen, zoals ook in de mededeling is aangegeven.

Nederland heeft de volle aandacht voor open en online onderwijs en steunt de ontwikkeling naar bijvoorbeeld Open Educational Resources, Open Courseware en MOOC's (*massive open online courses*). Dit is een ontwikkeling met de potentie om de Hoger Onderwijssector radicaal te veranderen. Nederland wacht met belangstelling op de door de Commissie aangekondigde aparte mededeling op het gebied van open en online leren.

3. Strategische samenwerking, partnerschappen en capaciteitsopbouw in derde landen.

Nederland steunt ook de aanbeveling om kwalitatieve partnerschappen te stimuleren met instellingen in en buiten Europa. Inzake partnerschappen stelt de Commissie dat bestaande belemmeringen voor de ontwikkeling en uitvoering van *joint* en *double degree*-programma's⁴ moeten worden aangepakt. Nederland staat hier volledig achter. Zo onderzoekt Nederland momenteel samen met Duitsland hoe zij accreditatie van gezamenlijke programma's kunnen vereenvoudigen.

4. De bijdrage van de EU aan internationalisering van HO

De Commissie geeft aan dat door de Europa 2020 strategie en financiële ondersteuning internationaliseringstrategieën zullen worden bevorderd. Allereerst zal het Erasmus+ programma in 2014-2020 substantiële ondersteuning leveren aan essentiële onderdelen van internationalisering: internationale mobiliteit, joint degrees, internationale partnerschappen en capaciteitsopbouw in opkomende en ontwikkelingslanden. Nederland verwelkomt de mogelijkheden binnen het nieuwe programma Erasmus+ voor verdere verbetering van de internationalisering van HO-instellingen en de nieuwe mogelijkheden die dit programma zal bieden voor samenwerking met Nederlandse instellingen.

De Commissie benadrukt dat ook Horizon 2020 een rol speelt bij het versterken van de rol en het imago van Europa van kwalitatief hoogstaand en maatschappelijk verantwoord onderwijs. Daarbij verwijst de Commissie in het bijzonder naar de op onderwijs gerichte onderdelen van de *European Institute of Innovation and Technology* (EIT) en naar de Marie Skłodowska Curie acties gericht op de mobiliteit van onderzoekers. Nederland is van mening dat afstemming tussen verschillende beleidsterreinen kan leiden tot coherentie en synergie, maar de doelen van verschillende programma's als Horizon 2020 en Erasmus+ moeten niet verward worden. Nederland benadrukt dan ook dat het EIT en de Marie Skłodowska Curie-acties in de eerste plaats zijn gericht op het stimuleren van onderzoek en innovatie in Europa, en daarnaast hebben zij een rol in de verzorging van onderwijs en

⁴ Een joint degree is een opleiding die een Nederlandse instelling verzorgt samen met één of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs en die leidt tot een gezamenlijk diploma. Bij een double degree is er sprake van een graad voor hetzelfde programma door twee universiteiten.

training op master en doctoraal niveau, in het bijzonder in disciplines die ondernemerschap en mobiliteit van onderzoekers en studenten bevorderen. Het is de wisselwerking tussen onderwijs, onderzoek en innovatie binnen de kennisdriehoek die elk van deze terreinen kan versterken. Nederland acht het EIT en de Marie Skłodowska Curie-beurzen, die deze wisselwerking stimuleren, om deze reden dan ook van waarde.

Nederland benadrukt dat ook de overige onderdelen van Horizon2020 van groot belang zijn voor de instellingen in het hoger onderwijs. Niet alleen ondersteunen zij de gevestigde wetenschappers aan deze instellingen; studenten en promovendi leveren vaak ook een aanmerkelijke bijdrage aan het onderzoek dat wordt gefinancierd met bijvoorbeeld de beurzen van de *European Research Council* of Europese samenwerkingsprojecten en voor onderzoek en innovatie, en maken gebruik van de (mede) door de EU gefinancierde Europese onderzoeksinfrastructuren. Nederlandse instellingen doen zeer actief mee aan de voorloper van Horizon2020, het Zevende Kaderprogramma, waarmee zij de internationale partnerschappen aangaan die de Europese Commissie zo waardevol acht. Daardoor laten zij zien dat het wetenschapsklimaat in Nederland van hoog niveau is en aantrekkelijk voor excellente onderzoekers en studenten uit de hele wereld.

Om de aantrekkelijkheid van het Europese hoger onderwijs te stimuleren zet de Commissie in op het verhogen van kwaliteit en transparantie. De Commissie zal de erkenning van kwalificaties, credits en registratiesystemen door internationale dialoog bevorderen. De Commissie kondigt in deze context ook een versterkt Erasmus Charter aan, voor eind 2013. Nederland heeft goede ervaringen met de samenwerking met de Europese Commissie in de toepassing van het Erasmus Charter (een toets van HO-instellingen op ontvankelijkheid voor deelname aan het Erasmus + programma), en wacht het aangekondigde voorstel af.

Ook zal de Commissie de uitvoering van U-multirank bevorderen, een nieuw Europees multidimensionaal en internationaal ranking instrument om de vergelijking tussen HO-instellingen mogelijk te maken. De Commissie zal ook door samenwerking met nationale organisaties Europa promoten als een plek van hoge kwaliteit om te studeren en te onderzoeken. Nederland kan deze initiatieven verwelkomen. Het promoten van Europa als plek om te studeren en te onderzoeken draagt bij aan het aantrekken van toptalent. Nederland zal in zijn internationaliseringsbeleid ook inzetten op de binding van buitenlandse studenten na afloop van hun studie in Nederland. Een groot deel van de Nederlandse instellingen zal deelnemen aan U-Multirank, om zich te profileren en via deze manier te zoeken naar goede internationale samenwerkingspartners.

Om mondiale samenwerking gericht op innovatie en ontwikkeling te bevorderen verwijst de Commissie naar eerdergenoemde initiatieven onder de Erasmus+ en Horizon 2020 programma's, naar internationaal beleidsoverleg en evidence based ontwikkeling van internationaal onderwijsbeleid. Nederland kan deze initiatieven ondersteunen. De Commissie kondigt ook een initiatief aan in het najaar van 2013 gericht op digitaal leren en beter gebruik van ICT en open educational resources

(OER) in het onderwijs. De ontwikkeling van het open en online leren is, zoals hiervoor aangegeven, een belangrijke ontwikkeling die zich op mondiaal niveau aftekent. Nederland wacht de betreffende mededeling met belangstelling af. De Commissie ziet ook een rol weggelegd voor het EIT met betrekking tot mondiale samenwerking, maar de vormgeving van die rol is wat Nederland betreft al vastgelegd in de Verordening, waarin het EIT wordt beschreven als een te ontwikkelen sterk merk dat, met gebruik van o.a. Erasmus+, talenten uit Europa en daarbuiten aantrekt.

Fiche 3: Mededeling "De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen"

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie "De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen".

Datum ontvangst Commissiedocument

8 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 510

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041063

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Er is geen impact assessment opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Transport Raad in samenwerking met ministerie Infrastructuur en Milieu.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Deze mededeling geeft een uitwerking van kernactie 2 uit de mededeling van de Commissie van 2 oktober 2012 "Akte voor de Interne Markt II – Samen voor nieuwe groei" (Kamerstuk 22 112, nr. 1507, fiche 3). Kernactie 2 geeft aan dat een echte interne markt voor vervoer van Unie-goederen over zee bereikt kan worden door deze goederen niet langer te onderwerpen aan administratieve en douaneformaliteiten bij het tijdelijk verlaten van het douanegebied van de Unie en bij wederbinnenkomst in dat douanegebied. In de mededeling "Akte voor de Interne Markt II" is opgenomen dat de Commissie een "blauwe gordel pakket" zal indienen met wetgevende en niet-wetgevende initiatieven om de administratieve lasten voor het vervoer per schip binnen de Unie te verminderen tot een niveau dat vergelijkbaar is met andere vervoerswijzen. Het blauwe gordel pakket wordt met deze mededeling gepresenteerd.

De belangrijkste doelstelling van het blauwe gordel pakket is de concurrentiepositie van de zeevaart ten opzichte van andere vervoerswijzen te verbeteren door de administratieve lasten voor de zeevaart terug te schroeven. Verwacht wordt dat de efficiency van de zeevaart binnen de Unie zal worden verbeterd en de kosten zullen dalen zodra de blauwe gordel een feit is. Daardoor wordt de concurrentiepositie van Europese rederijen, verladers en producenten positief beïnvloed.

De Commissie zal twee maatregelen voorstellen die snel concrete en operationele resultaten moeten opleveren, namelijk:

- optimalisering van de regeling reguliere lijndienst. Deze regeling maakt het mogelijk om Uniegoederen over zee tussen havens binnen de Unie te vervoeren zonder dat de goederen de status van Uniegoederen verliezen.
- een faciliterend mechanisme voor schepen die naast havens binnen de Unie ook havens in derde landen aandoen.

De optimalisering van de regeling reguliere lijndienst betreft een verkorting van de termijn van de afgifte van de vergunning door de douaneautoriteiten van 45 naar 15 dagen en de mogelijkheid om in de aanvraag al op te nemen welke havens in de toekomst mogelijk onderdeel gaan uitmaken van de lijndienst. Daarmee wordt voorkomen dat er bij toevoeging van nieuwe havens aan het schema van de lijndienst wederom een volledige aanvraagprocedure voor de vergunning – met daarbij behorende consultatieprocedure tussen de betrokken lidstaten – moet worden doorlopen.

De faciliterende maatregel betreft de ontwikkeling en het gebruik van een elektronisch manifest (hierna e-manifest) vanaf juni 2015. Op dit moment kan de regeling reguliere lijndienst alleen worden toegepast op schepen die geen haven buiten de Unie aanlopen, waarmee deze regeling slechts aantrekkelijk is voor een beperkte groep schepen. Met de ontwikkeling van een e-manifest kan de Uniestatus ook worden doorgegeven aan opvolgende Unie-havens, zelfs als tussendoor een haven buiten de Unie wordt aangelopen. In een e-manifest kan niet alleen de status van de goederen (Uniegoederen of niet-Uniegoederen) worden vermeld, maar ook of de goederen zullen worden uitgevoerd uit de Unie dan wel aan boord zullen blijven. Het e-manifest wordt door de douane van de haven van vertrek bevestigd. In de opvolgende haven binnen de Unie wordt het e-manifest elektronisch beschikbaar gesteld aan de douane, voorafgaand aan de daadwerkelijke aankomst van de goederen. Een e-manifest stelt de douane van de opvolgende haven in staat om op basis van de status van de goederen te bepalen welke controle op de goederen vereist is. Voor de goederen met Uniestatus zijn dan, met uitzondering van steekproefcontroles, geen douanecontroles meer noodzakelijk. Hierdoor worden de handelsactiviteiten van reders en verladers sterk gefaciliteerd

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid: de douane-unie behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

Subsidiariteit: Niet van toepassing gelet op het feit dat het hier gaat om de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

Proportionaliteit: De Nederlandse grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde maatregelen staan in de juiste verhouding tot het te bereiken doel. Nederland onderschrijft de voorstellen in de mededeling voor de uitbreiding van de lijndienst en de verdere facilitering van het vervoer over zee.

Financiële gevolgen: Nederland verwacht met name van de voorstellen voor een faciliterend mechanisme voor schepen die naast havens binnen de Unie ook havens in derde landen aandoen een aanpassing en/of nieuwbouw van geautomatiseerde systemen om de uitwisseling van e-manifesten mogelijk te maken. De mededeling is echter nog niet concreet genoeg om daar nu al een definitief oordeel over te kunnen geven. Weliswaar stelt de Commissie dat het niet de bedoeling is om ten behoeve van het gebruik van een e-manifest nieuwe systemen te ontwikkelen, maar om voort te borduren op bestaande systemen. Opgemerkt wordt dat ook de aanpassing van bestaande systemen hoge kosten met zich kan meebrengen. Bovendien zullen, om het potentieel van een e-manifest optimaal te benutten, verbindingen moeten worden gelegd met bestaande systemen buiten de douane-organisatie. Dit zal potentieel eveneens extra kosten met zich meebrengen.

Indien sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast in de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting, dan is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

Regeldruk en administratieve lasten: de mededeling van de Commissie ziet op het vereenvoudigen van de formaliteiten bij het vervoer van Uniegoederen over zee en een verdere facilitering van het vervoer van Uniegoederen aan boord van schepen die naast havens binnen de Unie ook havens in derde landen aanlopen. Al met al zullen de voorstellen een vermindering van de administratieve lasten tot gevolg hebben. Hoe groot die vermindering zal zijn zal afhangen van de voorstellen tot wijziging

van de huidige uitvoeringsbepalingen van het Communautair Douanewetboek (Verordening (EEG) nr.2454/93 van de Commissie), die de Commissie later zal doen.

De mededeling zal in geen geval extra regeldruk met zich meebrengen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met de voorstellen van de Commissie in de mededeling. Voor Nederland, met de mainport Rotterdam en vele andere havens, is een soepel vervoer van goederen over zee een belangrijk punt. Nederland is, net als de Commissie, van mening dat vervoer van Uniegoederen over zee met zo min mogelijk barrières moet plaatsvinden. Als bij aankomst in een Uniehaven duidelijk is dat het om goederen met de Uniestatus gaat dan is, met uitzondering van steekproefcontroles, geen douanetoezicht meer vereist.

De voorstellen van de Commissie om de vergunning voor de reguliere lijndienst sneller af te geven, binnen 15 dagen in plaats van binnen 45 dagen, worden volledig door Nederland gesteund. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om in de aanvraag voor de vergunning reguliere lijndienst al havens in lidstaten op te nemen die mogelijk in de toekomst in de lijndienst zullen worden betrokken.

Ook de voorstellen voor verdere facilitatie van het vervoer over zee in de gevallen dat naast havens in de Unie ook havens in derde landen worden aangedaan wordt door Nederland gesteund. Kanttekening hierbij is wel dat in het ontwerp van een e-manifest, dat volgens de mededeling vanaf juni 2015 volledig operationeel moet zijn, de samenhang moet worden bewaakt met de vereenvoudigingen voor het vervoer van niet-Uniegoederen over zee tussen havens binnen de Unie. In het ontwerp van het nieuwe douanewetboek van de Unie (BNC fiche COM (2012) 64, van 20 februari 2012) wordt immers voorzien in een vereenvoudigde procedure voor vervoer van niet-Uniegoederen over zee, waarbij het elektronische transportdocument als aangifte voor douanevervoer gebruikt kan worden. In het ontwerp voor een e-manifest moet nadrukkelijk met deze vereenvoudigde procedure voor douanevervoer rekening worden gehouden. Hetzelfde geldt voor de Mededeling van de Commissie voor risicobeheer in de toeleveringsketen, waarin de Commissie een voorstel doet voor verbetering van de informatiepositie van de opvolgende havens. Mogelijk speelt dit ook een rol in het kader van de blauwe gordel.

Verder is Nederland van mening dat de datum van juni 2015 voor het volledig operationeel zijn van een e-manifest niet realistisch is. Naast het ontwikkelen van het e-manifest zijn de douanediens ten van de lidstaten in de periode tot juni 2015 bezig met het ontwerpen van het douanewetboek van de Unie en de daarbij behorende gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, dat vanaf mei 2016 dient te worden toegepast. Het ligt niet voor de hand om de huidige wetgeving, te weten de uitvoeringsbepalingen van het Communautair Douanewetboek, nog ingrijpend te wijzigen terwijl op hetzelfde moment de Commissie en de lidstaten bezig zijn om de gedelegeerde – en uitvoeringshandelingen van het douanewetboek van de Unie te redigeren. Daar komt bij dat voor de

implementatie van een e-manifest de nodige stappen op automatiseringsvlak, zowel op communautair als nationaal niveau, gezet zullen moeten worden. Op dit moment ontbreekt nog ieder zicht op de concrete invulling en verwezenlijking daarvan. Bezien vanuit deze invalshoek zou het beter zijn om voor de implementatie van een e-manifest geen datum te noemen.

De best haalbare optie lijkt om de invoering van een e-manifest te verschuiven naar mei 2016, en hiervan pas gebruik te gaan maken tegelijk met het van toepassing worden van het douanewetboek van de Unie. Als de Commissie toch wil vasthouden aan de datum van juni 2015 voor invoering van een e-manifest, dan wil Nederland dit gefaseerd invoeren, waarbij in juni 2015 een e-manifest alleen gebruikt wordt om de Uniestatus van goederen aan te tonen in opvolgende havens binnen de Unie. Een verdere facilitatie, waarbij een e-manifest ook wordt gebruikt voor het vermelden of het goederen zijn die worden uitgevoerd of goederen die aan boord blijven, kan dan later worden toegepast. Ook de mogelijkheid om een e-manifest als vereenvoudigde aangifte voor douanevervoer voor vervoer over zee kan in een later stadium worden toegestaan.

Fiche 4: Mededeling en Richtlijn pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen

1. Algemene gegevens

- Richtlijn betreffende pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU, en intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – bringing the EU package travel rules into the digital age

Datum ontvangst Commissiedocument

9 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 512

COM (2013) 513

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041071

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041072

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 263 (volledig)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0263:FIN:EN:PDF>

SWD (2013) 264 (samenvatting)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0264:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Het ministerie van Economische Zaken is voor het besluitvormingsproces inzake deze richtlijn eerstverantwoordelijk in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanaf het moment dat (de keuzes inzake) de implementatie in de Nederlandse wetgeving in zicht komt, komt deze eerstverantwoordelijkheid bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie te liggen, in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis:

Artikel 114 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:

Artikel 114 VWEU voorziet in de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

Er worden geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde richtlijn moderniseert de huidige Europese regelgeving voor pakketreizen. Daarnaast wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid. Naast de "klassieke pakketreizen", vallen ook online geboekte "klassieke pakketreizen", "pakketreizen op maat" en zogenaamde "geassisteerde reisarrangementen" onder het nieuwe toepassingsbereik. Ook wordt de verplichting tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van insolventie (faillissement van een reisaanbieder, hierna ook: garantiemaatregelen) verbreed naar meer ondernemers. De garantiemaatregelen zien toe op het stellen van zekerheid voor effectieve en snelle terugbetaling van de door de reiziger reeds betaalde bedragen en - voor zover personenvervoer in de pakketreis is inbegrepen-, op repatriëring van de reiziger.¹ Ten slotte wordt voorgesteld in iedere lidstaat een nationaal contactpunt in te richten voor de administratieve samenwerking bij het toezicht op de naleving van de insolventiemaatregelen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De EU is bevoegd op basis van artikel 114 VWEU. Het subsidiariteitsoordeel is positief. Ten aanzien van het huidige voorstel is het proportionaliteitsoordeel negatief, met name ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de regeling.

Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel is gericht op het realiseren van een hoog niveau van consumentenbescherming en het verminderen van consumentenschade door het vervangen van verouderde bepalingen – zowel qua inhoud als qua reikwijdte – en het tevens bieden van meer duidelijkheid over de precieze reikwijdte van de regels. Het voorstel moet leiden tot een gelijk speelveld voor diverse aanbieders van reisdiensten die met elkaar worden gecombineerd, juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende handel wegnemen en zoveel als mogelijk de nalevingskosten van ondernemingen in de reisbranche beperken.

¹ Op welke wijze de maatregelen precies door de ondernemers moeten worden getroffen, wordt overgelaten aan het nationale recht van de lidstaten.

Nederlandse positie

Ten eerste steunt Nederland de Commissie in haar doel de geldende Europese regelgeving voor pakketreizen af te stemmen op de huidige tijd, waarin steeds meer gebruik wordt gemaakt van het internet. Omdat bij nieuwe vormen van pakketreizen vergelijkbare risico's ten aanzien van insolventie en aansprakelijkheid als bij de klassieke pakketreizen spelen, ligt herziening in de rede.

Ten tweede is Nederland van mening dat een herziene regeling voor zowel het bedrijfsleven als de reiziger meerwaarde en helderheid moet bieden. Het huidige voorstel voldoet hier (nog) niet aan. Het voorstel is op veel onderdelen onduidelijk. Bovendien bieden de onduidelijke en uitgebreid geformuleerde omschrijvingen in de praktijk waarschijnlijk onvoldoende helderheid, waardoor ze niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Hierdoor kan de effectiviteit van het voorstel op belangrijke onderdelen in het geding komen.

Ten derde lijkt het voorgestelde toepassingsgebied verder te gaan dan nodig is om reizigers voldoende bescherming te bieden nu op basis van de gegeven omschrijvingen van pakketreizen op maat en geassisteerde reisarrangementen ook die reisdiensten onder de regeling vallen die niet de met de klassieke pakketreis vergelijkbare risico's kennen.

Ten slotte is de voorgestelde mate van harmonisatie onvoldoende uitgewerkt nu niet duidelijk is voor welke onderdelen van het voorstel sprake is van volledige harmonisatie en waar nog beleidsruimte is voor de nationale wetgever.

3. Samenvatting voorstel

De huidige richtlijn pakketreizen beoogde door harmonisatie van wetgeving concurrentievervalsing tegen te gaan alsmede de consumentenbescherming op een meer gelijk niveau te brengen. De bepalingen over informatieverplichtingen, aansprakelijkheid van de aanbieder bij niet nakoming van de dienstverlening en de plicht tot het bieden van garantiemaatregelen, moesten hier aan bijdragen.

Het voorstel van de Commissie voor een herziene richtlijn pakketreizen heeft tot doel om de EU-regelgeving over pakketreizen te moderniseren en vakantiegangers beter te beschermen. Reizigers spelen een steeds actievere rol bij het samenstellen van hun vakantie. In plaats van een kant-en-klaar pakket uit een brochure (de "klassieke pakketreis"), maken zij steeds vaker gebruik van het internet voor het boeken van een pakketreis op maat of laten zij zich gericht helpen bij het samenstellen van een reis met verschillende reisdiensten. Het gaat hier veelal om diensten van één ondernemer of van meerdere ondernemers die onderling verbonden online boekingsprocedures gebruiken en de consument zo in staat stellen de door hen aangeboden diensten te combineren (de "pakketreis op maat"). De bestaande regels dekken dergelijke reizen niet of niet eenduidig, waardoor het voor reizigers onduidelijk is op welke mate van bescherming zij kunnen rekenen. Ook weten ondernemers niet altijd aan welke verplichtingen zij moeten voldoen. Om deze problemen te verhelpen wordt in de eerste plaats het toepassingsgebied van de richtlijn uitgebreid tot pakketreizen op maat.

Verder is nieuw dat de in de richtlijn opgenomen garantiemaatregelen ook van toepassing worden op de aanbieders van "geassisteerde reisarrangementen". Hierbij gaat het, voor zover duidelijk wordt uit het voorstel, om afzonderlijke overeenkomsten bestaande uit een combinatie van twee of meer verschillende soorten reisdiensten die worden aangeboden door verschillende aanbieders. De combinatie van de reisdiensten wordt door een doorverkoper gefaciliteerd. Naast het voorzien in garantiemaatregelen wordt, omwille van helderheid ten behoeve van de reiziger, voorgesteld dat de aanbieders van en de facilitatoren voor de aankoop van de geassisteerde reisarrangementen in de toekomst een zogenoemde pakketreis-disclaimer moeten gaan hanteren. Deze disclaimer houdt in dat zij geen pakketreis aanbieden, maar afzonderlijke reisonderdelen die worden uitgevoerd door verschillende dienstverleners en dat daarom elke dienstverlener contractueel aansprakelijk is voor de uitvoering van zijn eigen diensten. Tevens dient betreffende aanbieder de reiziger erop te wijzen dat deze in geval van insolventie van de doorverkoper of een van de dienstverleners wel recht heeft op terugbetaling van reeds betaalde bedragen en op repatriëring (als personenvervoer onderdeel uitmaakt van het arrangement).

Daarnaast doet de Commissie onder meer voorstellen voor aanpassing van de precontractuele informatieplichten, past zij de regels over prijswijzigingen en opzegging aan, en bevat het voorstel een gewijzigd aansprakelijkheidsregime ter zake van de uitvoering van de "klassieke" en "op maat" pakketreisovereenkomst.

Ten slotte voorziet de richtlijn in de wederzijdse erkenning van de garantiemaatregelen geboden door organisatoren van pakketreizen of doorverkopers van geassisteerde reisarrangementen (hierna ook: aanbieders) op grond van de nationale wetgeving van de lidstaten. De richtlijn schrijft verder voor dat lidstaten elkaar om opheldering kunnen vragen indien vragen bestaan over het niveau van bescherming die wordt geboden door de genomen garantiemaatregelen van een aanbieder gevestigd in een andere lidstaat. Ter bevordering van de administratieve samenwerking en bevordering van het toezicht op aanbieders van pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen, verplicht de richtlijn lidstaten ertoe een centraal contactpunt aan te wijzen. Deze contactpunten dienen elkaar informatie over de nationale garantiemaatregelen te verschaffen en toegang te bieden tot alle overzichten van aanbieders van pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen die voldoen aan de garantieverplichtingen.

Impact assessment Commissie

In het impact assessment vergelijkt de Commissie 8 verschillende opties voor hervorming, variërend van handhaving van de status quo tot het invoeren van een algehele reisrichtlijn waarbij ook de door de reiziger zelf gecombineerde ("losse") reizen tot het toepassingsgebied behoren. Uit het

stakeholdersonderzoek in het impact assessment blijkt dat optie 5 en 6 op de meeste steun kunnen rekenen, maar de meeste steun uitgaat naar optie 5.²

De Commissie kiest op basis van een kosten-batenanalyse voor de zogenoemde geleidelijke aanpak (optie 6): modernisering van de richtlijn en dekking van zowel pakketreizen van één ondernemer als pakketreizen van meerdere ondernemers (pakketreizen op maat), en een lichtere regeling voor geassisteerde reisarrangementen van meerdere ondernemers. Zij verkiest optie 6 boven de beperktere optie 5, welke ziet op modernisering van de richtlijn en verduidelijking van het toepassingsgebied, door pakketreizen van één ondernemer uitdrukkelijk op te nemen en meerdere bepalingen te herzien. De Commissie benadrukt dat optie 6 een juiste balans biedt tussen de belangen van de bedrijfstak en de consument, en tegelijkertijd de werking van de interne markt verbetert. Meer specifiek wijst de Commissie op het bredere toepassingsgebied waarbij niet enkel de touroperators, maar aan alle actoren een gelijk speelveld wordt geboden en tegelijkertijd de reiziger meer transparantie krijgt. Naar het oordeel van Nederland heeft de Commissie in haar impact assessment onvoldoende duidelijk gemaakt waarom optie 6 de voorkeur zou moeten verdienen boven andere opties, temeer nu uit het impact assessment blijkt dat de meer behoudende optie 5 de meeste steun kreeg van stakeholders.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU (meerderheidsbesluitvorming en medebeslissing). Artikel 114 VWEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. Consumentenbescherming voor pakketreizen kent een grensoverschrijdend karakter en kan het beste op Europees niveau worden aangepakt. Om te kunnen komen tot een betere werking van de interne markt voor pakketreizen ten behoeve van zowel ondernemers als consumenten is optreden op Europees niveau gewenst.

Proportionaliteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het huidige voorstel is negatief. Uitgangspunt van de bestaande richtlijn is het bieden van extra bescherming aan kopers van pakketreizen. Nederland onderschrijft de toegevoegde waarde daarvan. Ook deelt Nederland het uitgangspunt dat de bestaande regeling moet worden gemoderniseerd en de bescherming ook moet

² 93% lidstaten, 78% industrie, 64% bedrijven en 96% consumentenorganisaties (optie 6: 67% lidstaten, 57% brancheverenigingen, 64% bedrijven en 96% consumentenorganisaties (pag. 37, 43)).

gelden voor nieuwe vormen van pakketreizen waar vergelijkbare risico's spelen voor wat betreft insolventie en aansprakelijkheid als bij de klassieke pakketreis.

Nederland is echter van mening dat het voorstel van de Commissie verder gaat dan noodzakelijk. De Commissie had wat Nederland betreft kunnen volstaan met een beperktere aanpassing van de huidige richtlijn. De Commissie schiet met de door haar voorgestelde reikwijdte te ver door en biedt ook bescherming aan vormen van pakketreizen waar er, ten opzichte van de klassieke pakketreis, geen vergelijkbare risico's lijken te spelen op het terrein van bijvoorbeeld insolventie en aansprakelijkheid. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor om de in de richtlijn opgenomen verplichting voor ondernemers tot het treffen van maatregelen ter afdekking van het risico van insolventie uit te breiden tot het "geassisteerde reisarrangement". Het is zeer de vraag of bij een geassisteerde reisarrangement dat - conform het voorstel - bestaat uit afzonderlijke overeenkomsten met de verschillende dienstverleners, een reiziger dezelfde risico's loopt op een faillissement van de ondernemer. Door het toevoegen van de geassisteerde reisarrangementen aan de reikwijdte van de richtlijn aan de reikwijdte van de richtlijn, biedt de richtlijn een pakketreis-"plus" regime. Nederland betwijfelt het nut en de noodzaak hiervan. Ook de nu door de Commissie opgenomen omschrijving van de "pakketreis op maat" is zo uitgebreid dat er ook reizen onder vallen die - voor zover nu uit de tekst blijkt - niet de vergelijkbare risico's kennen als die van de klassieke pakketreis. Verder vindt Nederland dat de wederzijdse erkenning van de garantieregels zoals de Commissie die heeft opgenomen, onvoldoende meerwaarde bieden ten opzichte van de plicht tot wederzijdse erkenning die al voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Tenslotte zullen op basis van het huidige voorstel nationale contactpunten vergaande (met name administratieve) taken krijgen ten aanzien van de getroffen garantiemaatregelen. Toezicht op ondernemers en bestaande samenwerkingsafspraken tussen toezichthouders in de verschillende lidstaten zijn volgens Nederland afdoende. Nut en noodzaak van de deze nationale contactpunten zijn daarom onvoldoende aangetoond.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft voor de periode 2014-2020 financiële middelen gereserveerd voor het toezicht op de omzetting en het schrijven van een verslag in 2018. Meer specifiek gaat het om € 0,2 miljoen in de rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap) en € 0,184 miljoen voor rubriek 5 (Administratieve uitgaven). Hiermee geeft de Commissie aan, conform Nederlands standpunt, de middelen te zullen vinden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020. Nederland is tevens van mening dat de middelen moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Met dit voorstel wordt het bereik van de huidige richtlijn pakketreizen uitgebreid. Lidstaten moeten voorzien in effectieve sancties voor inbreuken op specifieke voorschriften, zoals informatieverplichtingen en aansprakelijkheid. Afhankelijk van de uiteindelijke richtlijn kan de belasting van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toenemen. Daarnaast schrijft de Commissie per lidstaat één centraal contactpunt voor ter bevordering van de administratieve samenwerking en voor toezicht op ondernemingen voor wat betreft de insolventiebescherming. Het oprichten en, met name, het in standhouden van zo'n contactpunt zou leiden tot een toename in lasten. Een exacte kwantificering van de extra belasting is in dit stadium niet mogelijk. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zowel ondernemers als reizigers dienen te profiteren van eenduidige regelgeving voor pakketreizen in de EU. Indien het voorstel in de huidige vorm zal worden aangenomen, zullen de ondernemers die onder de reikwijdte vallen, kosten moeten maken die te kwalificeren zijn als administratieve lasten (regeldruk). Zie verder punt 5 d).

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

Voor de burger, hier de reiziger, is er naar verwachting geen administratieve lastenverzwaring. Op basis van het voorstel zijn er wel lastenverzwaringen voor zowel het bedrijfsleven als de overheid.

Huidige aanbieders van pakketreizen zullen initiële kosten moeten maken om hun bedrijfsvoering in te richten op uitbreiding of verandering van de bestaande regels, zoals de informatieverplichtingen en de nieuwe regels, en de eisen op het terrein van aansprakelijkheid en prijsverhogingen. Ook aanbieders van pakketreizen op maat zullen te maken krijgen met hogere kosten, nu zij voor het eerst onder het bereik van de richtlijn zullen vallen. Zij zullen bijvoorbeeld kosten moeten maken voor aanpassing van hun contracten, alsmede het voldoen aan de insolventiebeschermingsplicht. Ook aanbieders van geassisteerde reisarrangementen krijgen met dit laatste te maken.

De Commissie raamt de extra nalevingskosten voor de eerste groep op € 7,50 en 9,50 per pakketreis per aanbieder. Voor de aanbieders van geassisteerde reisarrangementen zien de extra nalevingskosten op de kosten van insolventiemaatregelen alsmede de kosten voor het verstrekken van de pakketreis-disclaimer. De Commissie beraamt de kosten voor insolventiebescherming op ongeveer € 3 per geassisteerd reisarrangement, en de eenmalige administratieve kosten voor het zichtbaar maken van de pakketreis-disclaimer worden gesteld op € 500 per onderneming. Volgens

de Commissie zouden de nalevingskosten voor de Europese branche jaarlijks in totaal tussen de € 386 en 444 miljoen bedragen (exclusief de genoemde administratiekosten van € 500 per onderneming).³ Hierbij heeft de Commissie aangenomen dat sommige aanbieders niet langer pakketreizen zullen gaan aanbieden. Hiertegenover staat volgens de Commissie een jaarlijkse besparing van administratieve kosten ter hoogte van € 452,2- 468,2 mln. De Commissie wijst hierbij op het schrappen van de plicht tot het drukken van een brochure, de beperktere toepassing van de richtlijn op zakenreizigers, alsmede de voorgenomen harmonisatie.

Nederland merkt op dat de richtlijn inderdaad meer harmonisatie lijkt te bieden, waardoor de kosten voor grensoverschrijdende handel voor het bedrijfsleven af zullen nemen nu zij zich slechts aan één set regels hoeven te houden. Dit levert schaalvoordelen en efficiencywinst op. Door het bevorderen van de werking van de interne markt zullen meer pakketreizen worden aangeboden, waardoor de prijs voor reizigers zou kunnen dalen alsmede de gemiddelde regeldrukkosten per transactie.

De administratieve lasten voor de overheid zien op extra toezicht, evenals het oprichten en het in stand houden van het centrale contactpunt ten behoeve van de wederzijdse erkenning van de insolventiebeschermingsplicht. Zie verder ook punt 5 b).

6. Implicaties juridisch

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

De huidige richtlijn is geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 7:500 – 7:513). Deze wetgeving zal moeten worden aangepast. Volgens het voorstel moet worden voorzien in effectieve sancties. Naar verwachting zullen de bestaande sancties daartoe volstaan.

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

Artikel 27, eerste lid, schrijft een implementatietermijn voor van 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Deze termijn is gezien het te volgen wetgevingstraject voor Nederland te kort. Nederland streeft naar een realistische implementatietermijn van tenminste 2 jaar en zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn wordt ingevolge artikel 24 van het voorstel vijf jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

³ Impact Assessment, pag. 41.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Als gevolg van het onduidelijke onderscheid tussen pakketreizen op maat en geassisteerde reisarrangementen, de toepasbaarheid op losse reisdiensten, alsmede het onduidelijke aansprakelijkheidsregime, is nog niet duidelijk welke implicaties het voorstel voor de uitvoerbaarheid van het beleid heeft.

Er zal een centraal contactpunt ten behoeve van de administratieve samenwerking en toezicht op aanbieders voor wat betreft de geboden garantiemaatregelen, opgezet moeten worden. Verder zal Nederland moeten onderzoeken in hoeverre de in Nederland bestaande, private, garantieregimes voldoen of kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn, bijvoorbeeld op het punt van de uitbreiding van de verplichting naar aanbieders van geassisteerde reisarrangementen.

b) Handhaafbaarheid

De richtlijn schrijft een effectief handhavingsmechanisme voor, inclusief effectieve en doeltreffende sancties. Op dit moment handhaaft de ACM de regels voortvloeiend uit de huidige pakketreis richtlijn. Het ligt in de rede hier in de toekomst geen verandering in te brengen. Voor een doeltreffend handhavingsmechanisme is een duidelijk regelgevend kader nodig.

Verduidelijking van definities en toepassingsgebied is hierbij een eerste vereiste. Op het terrein van de bescherming bij insolventie schrijft het voorstel voor dat de bescherming gebaseerd dient te zijn op het financiële risico van de activiteiten van de betrokken ondernemer. De huidige regeling schrijft een dergelijke toets niet specifiek voor. Bij welke instantie deze financiële toets in Nederland het best belegd zou kunnen worden wordt –als die er uiteindelijk inderdaad komt- nog nader bepaald.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van de herziening van de huidige Europese regelgeving inzake pakketreizen maar onder meer kritisch ten aanzien van de reikwijdte van de voorstellen, de gehanteerde definities, de voorgestelde nationale contactpunten voor insolventieregelingen en de verhouding met andere EU-wetgeving.

Nederland is wel van oordeel dat de doelstellingen van de huidige regeling, gericht op informatieverplichtingen, garantieregelingen bij insolventie en een apart aansprakelijkheidsregime, nog valide zijn. De extra informatieverplichtingen ten opzichte van losse reisdiensten zorgen ervoor dat de reiziger in staat is om een betere afweging te maken bij de keuze om een pakketreis al dan niet te boeken. Daarnaast bieden de verplichte garantiemaatregelen extra bescherming aangezien de

consument bij een pakketreis financieel kwetsbaar is gelet op (veelal hoge) vooruitbetaalde bedragen aan enkel de aanbieder van de pakketreis. Verder geldt dat doordat de reisonderdelen op elkaar zijn afgestemd en één pakket vormen, de gevolgen van een afwijkende of niet-geleverde prestatie voor de ene reisdienst doorwerken op de andere. Het aansprakelijkheidsregime is daarom van waarde omdat de reiziger bij niet-naleving van de reisovereenkomst, toch nakoming of compensatie kan vorderen van één partij.

De regeling dient gemoderniseerd te worden, zodat deze beter afgestemd wordt op de huidige marktomstandigheden waarbij verkoop via het internet belangrijker is geworden. Hierdoor zijn nieuwe vormen van pakketreizen ontstaan, hetgeen aanpassing van de definities vereist. Het voorstel dient voor zowel het bedrijfsleven als de reiziger meerwaarde en helderheid te bieden.

Een regime dat ervoor zorgt dat een reiziger precies weet welke partij aansprakelijk is en tevens insolventiebescherming regelt, is wenselijk. Een richtlijn die voldoende rekening houdt met de huidige bedrijfsmodellen en die ook in belangrijke mate toekomstbestendig is, is wenselijk. In lijn met het voorgaande is Nederland voorstander van de uitbreiding van het toepassingsbereik van de huidige richtlijn tot die pakketreizen waarbij er sprake is van vergelijkbare risico's ten aanzien van insolventie en aansprakelijkheid als bij de "klassieke pakketreis".

In dat kader maakt Nederland zich sterk voor de volgende punten:

- Allereerst is Nederland kritisch over de voorgestelde reikwijdte. De Commissie schiet met de door haar voorgestelde reikwijdte te ver door en biedt ook bescherming aan vormen van pakketreizen waar er, ten opzichte van de klassieke pakketreis, geen vergelijkbare risico's lijken te spelen op het terrein van bijvoorbeeld insolventie en aansprakelijkheid. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor om de in de richtlijn opgenomen verplichting voor ondernemers tot het treffen van maatregelen ter afdekking van het risico van insolventie uit te breiden tot het "geassisteerde reisarrangement". Het is zeer de vraag of bij een geassisteerde reisarrangement dat - conform het voorstel - bestaat uit afzonderlijke overeenkomsten met de verschillende dienstverleners, een reiziger dezelfde risico's loopt op een faillissement van de ondernemer. De reiziger heeft immers niet te maken met één partij die optreedt voor andere partijen, en (vooruit)betalingen zullen rechtstreeks aan de diverse dienstverleners worden gedaan. In deze situatie loopt de reiziger geen risico bij een eventueel faillissement van de doorverkoper. Het is dan ook niet nodig dat de doorverkoper daarvoor voorzieningen treft. Door het toevoegen van de geassisteerde reisarrangementen aan de reikwijdte van de richtlijn, biedt de richtlijn een pakketreis-"plus" regime. Nederland betwijfelt het nut en de noodzaak hiervan.

- Daarnaast is Nederland sceptisch over de praktische toepasbaarheid van de door de Commissie voorgestelde regeling en de hiermee samenhangende effectiviteit van het voorstel. Nederland acht veel voorgestelde definitiebepalingen erg ruim en ook vaag omschreven. Tegelijkertijd kiest de Commissie ervoor om voor wat betreft bijvoorbeeld de omschrijving voor een pakketreis op maat, gedetailleerde voorbeeldsituaties op te nemen. Voorkomen moet worden dat reisorganisaties de kans krijgen hun businessmodellen zo in te richten dat – terwijl dit niet de bedoeling van de wetgever is – zij net niet binnen het bereik van de richtlijn zouden vallen en reizigers geen beroep zouden kunnen doen op het daarin voorziene beschermingsniveau. Ook is het de vraag of de regels daardoor wel handhaafbaar zijn.
- Daarnaast vindt Nederland dat de voorgestelde regeling op sommige aspecten de reiziger onvoldoende duidelijkheid en zekerheid biedt over wie hij zal kunnen aanspreken wanneer één of meerdere tot de pakketreis behorende reisdiensten niet naar behoren wordt nagekomen. Dit geldt onder andere voor compensatie van geleden schade.
- Ook is het voor Nederland niet duidelijk hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de Richtlijn Consumentenrechten (2011/83/EU), de EU-insolventieverordening waarover thans wordt onderhandeld, alsmede de reeds sectorspecifieke Europese Verordeningen voor passagiersrechten voor luchtvaart, spoor, busvervoer en zeevaart/binnenvaart. Ook zal kritisch moeten worden gekeken naar de verhouding met internationale regelingen zoals de Montreal Conventie 1999 vastgelegd in Verordening 889/2002/EC. Nederland zal op deze punten waken voor ambivalenties en overlap.
- Nederland zal bij de onderhandelingen kritisch kijken naar de handhaafbaarheid van de de richtlijn ten aanzien van aanbieders van buiten de EU, die geen vestiging in de EER hebben. Duidelijkheid hieromtrent acht Nederland van belang, zowel vanuit oogpunt van consumentenbescherming als vanwege een gelijkspelveld voor ondernemers.
- Verder vindt Nederland dat de wederzijdse erkenning van de garantieregels zoals de Commissie die heeft opgenomen onvoldoende meerwaarde bieden ten opzichte van plicht tot wederzijdse erkenning die al voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). De Commissie dient duidelijk aan te geven wat de gevolgen zijn als een lidstaat twijfels blijft houden over het garantieregime in een andere lidstaat.
- Voorgesteld wordt in iedere lidstaat een nationaal contactpunt in te richten voor de administratieve samenwerking bij het toezicht op de naleving van de insolventiemaatregelen. Op basis van het huidige voorstel zal het nationale contactpunt vergaande (met name administratieve) taken krijgen. Toezicht op ondernemers en bestaande samenwerkingsafspraken tussen toezichthouders in de verschillende lidstaten zijn volgens

Nederland afdoende. Nederland is ook voor wat betreft dit voorstel van mening dat nut en noodzaak onvoldoende zijn aangetoond, te meer omdat ook nu wordt geopereerd zonder nationale contactpunten.

- De Commissie lijkt in het richtlijnvoorstel een zogenoemde gerichte ("targeted") harmonisatie na te streven maar is hier niet eenduidig over. Nederland zou graag een verduidelijking – met een bijbehorende onderbouwing – zien van waar precies sprake is van volledige harmonisatie en waar nog beleidsruimte is voor de nationale wetgever.
- Ten slotte is Nederland van mening dat een aantal punten uit de voorstellen leidt tot onevenredige verplichtingen voor ondernemers (onder andere de maximalisering van de prijswijziging tot 10%). Daarnaast pleit Nederland voor aansluiting bij de bestaande EU-regelgeving voor losse reisdiensten. Meer specifiek doelt Nederland hier op de lopende onderhandelingen over het voorstel tot herziening Verordening inzake passagiersrechten in de luchtvaart⁴ dat op een aantal punten overlap kent met dit voorstel.

⁴ COM (2013) 130, Herziening Verordening 261/2004/EU betreffende Compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

Fiche 5: Wijziging Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)

Datum ontvangst Commissiedocument

11-07-2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 516

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=1041077

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 268

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0268:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Artikel 59 van het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

2. **Samenvatting BNC-fiche**

- *Korte inhoud voorstel*

Dit wetgevingsvoorstel inzake controles van afvaltransporten beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA door overal in de EU minimumvereisten inzake controles vast te stellen, waarbij vooral aandacht aan problematische afvalstromen wordt geschonken.

Een uniforme en doeltreffende handhaving van de voorschriften en efficiënte controles van afvaltransporten zouden niet alleen ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid als gevolg van illegale afvaltransporten helpen voorkomen en op den duur ook tot aanzienlijke kostenbesparingen leiden en tot directe economische voordelen voor de lidstaten en het bedrijfsleven opleveren.

Verder stelt de Commissie voor om aan EVOA artikel 26 een vijfde lid toe te voegen waarin de Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig het ook nieuw voorgestelde artikel 59 gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord. Zowel het subsidiariteits-oordeel als het proportionaliteitsoordeel worden door Nederland als positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Voor de Nederlandse toezichthouder (Inspectie voor de Leefomgevingen Transport - ILT) heeft het voorstel op zich weinig consequenties omdat de ILT al werkt met risicoanalyses en plannen. Op termijn zouden de voorgestelde wijzigingen voor Nederland zelfs kunnen leiden tot kostenbesparing.

In EVOA artikel 50, lid 4, wordt de zinsnede '*in gevallen van verdachte illegale overbrenging*' opgenomen. Voor Nederland kan deze zinsnede de handhaving bemoeilijken, omdat de inspectie in voorkomende gevallen eerst moet bewijzen dat er sprake is van verdenking van illegale export van afvalstoffen.

In EVOA artikel 50, lid 2, wordt de openbaarmaking van jaarplannen opgenomen. In geval deze informatie te gedetailleerd is, kan het voor exporteurs makkelijk worden controles te omzeilen.

- *Nederlandse positie*

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel omdat lidstaten door dit voorstel aangezet worden tot het verbeteren van de handhaving van de EVOA. Dit is van belang omdat Nederland een belangrijk doorvoerland is voor afvalstoffen tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen. Nederland ervaart negatieve gevolgen van onvoldoende handhaving van de EVOA in andere lidstaten.

Nederland vindt de zinsnede 'in gevallen van verdachte illegale overbrenging' in het voorgestelde artikel 50 lid 4bis en 4 ter EVOA onjuist. Nederland vindt dat de vereisten niet alleen dienen te gelden binnen de sfeer van het strafrecht, maar juist ook op het terrein van toezicht op / controle van mogelijke afvalstoffen. Nederland zal daarom het voorstel doen om de woorden 'verdachte' en 'illegale' uit de zinsnede te schrappen.

Nederland mist in dit voorstel andere verbeteringen voor de handhaving van de EVOA, zoals bijvoorbeeld hoe om te gaan met interpretatiekwesaties en minimum normen voor verontreiniging als onderdeel van de discussie over het gelijke speelveld en zal dit inbrengen. Sommige bedrijven maken handig gebruik van de onduidelijkheid van de EVOA op gebied van interpretaties.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Dit wetgevingsvoorstel inzake controles van afvaltransporten beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA door overal in de EU minimumvereisten inzake controles vast te stellen, waarbij vooral aandacht aan problematische afvalstromen wordt geschonken.

Een uniforme en doeltreffende handhaving van de voorschriften en efficiënte controles van afvaltransporten zouden niet alleen ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid als gevolg van illegale afvaltransporten helpen voorkomen, maar ook tot aanzienlijke kostenbesparingen leiden en directe economische voordelen voor de lidstaten en het bedrijfsleven opleveren.

Voorgesteld wordt dat de lidstaten risicobeoordelingen van specifieke afvalstromen en bronnen van illegaal transport uitvoeren waarbij rekening wordt gehouden met afspraken over de wijze waarop omgegaan wordt met vertrouwelijke informatie, zoals politieonderzoeken en analyses van criminele activiteiten. Elk jaar moeten op basis van deze risicobeoordelingen controleprioriteiten worden vastgesteld en in de jaarlijkse controleplannen worden bekendgemaakt. Deze plannen moeten openbaar worden gemaakt. De controleurs moeten rekening houden met de controleplannen en kunnen informatie eisen van exporteurs van afval overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het voorstel.

Verder stelt de Commissie voor om aan EVOA artikel 26 een vijfde lid toe te voegen waarin de Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig het ook nieuw voorgestelde artikel 59

gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling.

EVOA artikel 59 en 59 bis worden vervangen door een hierboven aangehaald nieuw artikel 59. Hierin wordt de uitoefening van delegatie geregeld.

- *Impact assessment Commissie*

In de beoordeling is geconcludeerd dat een combinatie van wettelijke verplichtingen en richtsnoeren de meest doeltreffende optie is om de problemen met betrekking tot illegale afvaltransporten aan te pakken. Deze optie zou ook de laagste netto kosten meebrengen en de meest positieve economische, sociale en ecologische effecten hebben. De optie zou tot aanzienlijk minder kosten voor saneringen en repatriëringen leiden en indirecte kostenbesparingen opleveren voor lidstaten waar doorvoer van afval plaatsvindt. De industrie zou ook baat hebben bij een harmonisatie van de wetgeving. Grotere hoeveelheden legaal vervoerd afval zouden leiden tot geoptimaliseerde processen, betere sorteertechnieken en een betere afvalkwaliteit. Een wettelijke verplichting om de controles aan te scherpen zou nieuwe banen kunnen opleveren en de verplaatsing van banen naar derde landen helpen voorkomen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. Het voorstel zal het gelijke speelveld voor afvaltransporten in de gehele EU versterken en daarom is het gewenst dat dit vanuit de EU wordt geregeld.

De proportionaliteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. De inhoud van het voorstel beoogt een meer uniforme handhaving van de EVOA en past binnen de wijze van handhaving in Nederland.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland kan zich vinden in het bij de Commissie neerleggen van de bevoegdheid voor het vaststellen van handelingen over technische en organisatorische eisen voor de praktische uitvoering van elektronische gegevensuitwisseling voor het indienen van documenten en informatie, die betrekking hebben op de kennisgevingsprocedure.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

Geen en op termijn mogelijk kostenbesparing. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

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

Omdat Nederland al werkt met risicogericht toezicht worden hier geen gevolgen verwacht.

6. Implicaties juridisch

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

Geen

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

Er zit minstens 6 maanden tussen het in werking treden en het van toepassing zijn van de wijzigingen. Dat is voldoende.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het is wenselijk na een vastgestelde periode na te gaan of de aanpassingen hebben gezorgd voor een meer gelijk speelveld in de EU met betrekking tot de handhaving van de EVOA.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Voor de Nederlandse toezichthouder (ILT) heeft het voorstel op zich weinig consequenties omdat de ILT al werkt met risicoanalyses, planningen, etc. Op termijn zouden de voorgestelde wijzigingen voor Nederland zelfs kunnen leiden tot kostenbesparing.

De voorgestelde toevoeging in artikel 1, lid 3c, (aan EVOA artikel 50, lid 4 bis en 4ter) waarin de zinsnede '*in gevallen van verdachte illegale overbrenging*' is opgenomen kan de toepassing van de verordening echter ernstig beperken. Deze vertaling van 'suspected illegal shipment' lijkt onjuist. Het gebruik van het woord 'verdachte' brengt het in de sfeer van het strafrecht met al haar waarborgen zoals het beginsel dat je niet hoeft mee te werken (aan je eigen veroordeling). Dit in tegenstelling tot de controlesfeer (toezicht) waarbij men wel verplicht is om mee te werken. Deze zinsnede is mogelijk opgenomen vanwege het feit dat er uiteenlopende regels binnen de EU bestaan met betrekking tot de mogelijkheid van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten om informatie van afvalexporteurs te eisen om de legaliteit van transporten te controleren. Zo staat in de toelichting dat uit de effectbeoordeling bleek dat de op één na belangrijkste maatregel eruit bestaat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten de mogelijkheid te geven informatie van 'suspected' exporteurs van illegaal afval te eisen om de legaliteit van transporten te controleren. Het gaat hier dus om controleren (toezicht) en niet om opsporing. Door het 'verdachte' te noemen kan het er voor Nederland toe leiden dat de ILT in voorkomende gevallen eerst moet gaan bewijzen dat er een verdenking is van illegale overbrenging alvorens informatie te mogen eisen. In Nederland zijn toezichthouders bevoegd om in redelijkheid controles uit te oefenen op het gebied waarvoor ze zijn aangewezen. Ook als er nog geen sprake is van een verdenking van illegale overbrenging mag de inspectie informatie opvragen. Of er sprake is van een verdenking wil men dan juist gaan onderzoeken bij de controle. Voor Nederland voegt deze zinsnede dus niets toe, in tegenstelling juist, het kan de handhaving bemoeilijken.

b) Handhaafbaarheid

Artikel 1, lid 3b, voegt aan EVOA artikel 50 lid, 2bis, toe dat de inspectieplannen openbaar moeten worden gemaakt conform Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Openheid van de plannen van de inspecties is goed teneinde de druk op lidstaten om te handhaven te vergroten. Maar het risico is dat publicatie van gedetailleerde informatie over prioriteiten en controles kan leiden tot *port-hopping*. Exporteurs zouden bij te gedetailleerde informatie over prioriteiten eenvoudig kunnen bepalen waar de kans op controle op een bepaalde afvalstof het kleinst is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een groot deel van de illegale afvaltransporten vanuit de EU heeft als bestemming landen in Afrika en Azië. Door betere controles zal er minder illegaal afval in ontwikkelingslanden terecht komen, hetgeen goed is voor het milieu en de volksgezondheid. Wel kan het verminderde aanbod gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in deze landen.

9. Nederlandse positie

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel omdat lidstaten door dit voorstel aangezet worden tot het verbeteren van de handhaving van de EVOA. Dit is van belang omdat Nederland een

belangrijk doorvoerland is voor afvalstoffen tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen. Nederland ervaart negatieve gevolgen van onvoldoende handhaving van de EVOA in andere lidstaten. Verder sluit het voorstel goed aan bij het Nederlandse Position Paper over toezicht zoals dat in het kader van het 7^e Milieu Actie Programma is ingebracht en bij de huidige werkwijze van de ILT. Het voorstel laat enerzijds ruimte voor risicogericht toezicht zoals dat in Nederland wordt uitgeoefend, maar vereist anderzijds dat lidstaten kunnen aantonen dat ze de EVOA handhaven. Nederland verwacht dat het voorstel zal leiden tot een meer gelijke handhavingsdruk in Europa hetgeen Nederland toejuicht.

Nederland vindt samenwerking tussen lidstaten voor handhaving van de EVOA van groot belang. Daarvoor is er in de EVOA een verplichting tot samenwerking opgenomen. ILT vult deze verplichting in door participatie in diverse internationale netwerken zoals IMPEL. Enkele lidstaten participeren echter niet in dergelijke netwerken en met die lidstaten verlopen bilaterale contacten ook moeizaam. Voorgesteld wordt de wijze waarop een lidstaat invulling geeft aan de verplichting tot internationale samenwerking op te nemen in het jaarplan dat aan de Commissie gezonden moet worden. Nederland vindt de zinsnede 'in gevallen van verdachte illegale overbrenging' in het voorgestelde artikel 50 lid 4bis en 4ter EVOA onjuist.

Nederland vindt dat de vereisten niet alleen dienen te gelden binnen de sfeer van het strafrecht, maar juist ook op het terrein van toezicht op / controle van mogelijke afvalstoffen. Nederland zal daarom het voorstel doen om de woorden 'verdachte' en 'illegale' uit de zinsnede te schrappen.

Verder zal Nederland aandringen op een evaluatiebepaling, zodat kan worden beoordeeld of de aanpassingen hebben gezorgd voor een meer gelijk speelveld.

Nederland mist in dit voorstel andere verbeteringen voor de handhaving van de EVOA, zoals bijvoorbeeld hoe om te gaan met interpretatiekwesaties en minimum normen voor verontreiniging als onderdeel van de discussie over het gelijke speelveld en zal dit inbrengen. Sommige bedrijven maken namelijk handig gebruik van de onduidelijkheid van de EVOA op gebied van interpretaties.