Verslag van rapporteur

De vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft op 4 december 2025 de leden Boomsma (JA21) en Rajkowski (VVD) aangewezen als EU-rapporteurs voor het tiende kaderprogramma voor kennis en innovatie, Horizon Europe. Vanwege het tijdelijk vertrek van het lid Rajkowski uit de Tweede Kamer heeft het lid Boomsma de activiteiten in het rapporteurschap uitgevoerd. Het rapporteurschap richt zich primair op het voorstel voor Horizon Europe. Daarnaast besteedt het rapporteurschap aandacht aan het voorgenomen voorstel voor een Europese onderzoeksruimtewet. Het rapporteurschap houdt daarnaast rekening met een aantal rapporten die in aanloop naar de presentatie van het Meerjarig Financieel Kader 2028-2034 gepubliceerd zijn.

I Aanbevelingen rapporteurs

- Het tussentijds verslag van de rapporteur desgewenst betrekken bij het commissiedebat over de Raad van Concurrentievermogen van 28 en 29 mei 2026, gepland op 20 mei 2026, van de commissie voor Economische Zaken over de Raad van Concurrentievermogen.
- Het kabinet verzoeken om de Tweede Kamer, los van de geannoteerde agenda, periodiek te informeren over de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2028-2034 (Horizon Europe) en de Europese onderzoeksruimtewet.
- Het kabinet verzoeken om na publicatie van de Europese Onderzoeksruimtewet de gevolgen van het voorstel voor Nederlandse kennisinstellingen expliciet in beeld te brengen.
- Het mandaat van de rapporteur uitbreiden met een gesprek met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

II Het rapporteurschap

De commissie OCW heeft rapporteurs aangesteld om de informatiepositie van de Tweede Kamer te versterken rond het voorstel voor het kaderprogramma 2028-2034 (Horizon Europe) en het aangekondigde voorstel voor de Europese Onderzoeksruimtewet (European Research Area Act). Daarnaast moet het rapporteurschap bijdragen aan een goede behandeling van deze voorstellen door de Tweede Kamer.

In dit tussentijdsverslag doet de rapporteur verslag van zijn werkbezoek aan Brussel, dat plaatsvond op 16 maart 2026. Daarnaast hebben in het kader van het rapporteurschap twee activiteiten plaatsgevonden. De commissie OCW heeft het ministerie verzocht om tijdens een ambtelijke introductiebijeenkomst over onderzoeks- en wetenschapsbeleid een toelichting te geven op de Europese ontwikkelingen. Ook heeft de commissie, op advies van de rapporteur, de commissie voor Economische Zaken (EZ) verzocht de Raad van Concurrentievermogen over onderzoek van maart en mei 2026 over te dragen. Op het moment van schrijven is de Raad van maart 2026 overgedragen aan de commissie OCW. Voor de Raad van mei heeft de commissie EZ de rapporteur uitgenodigd om deel te nemen aan het commissiedebat of schriftelijk overleg.

<u>Het werkbezoek</u>

De rapporteur heeft tijdens het werkbezoek aan Brussel gesproken met het Hoofd van van de afdeling ATO met Onderzoek & Innovatie in de portefeuille en medewerkers van de Afdeling Europees

Parlement bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie. De Permanente Vertegenwoordiging is verantwoordelijk om, op basis van het politieke mandaat dat is meegegeven en opgenomen in het BNC-fiche, te onderhandelen in het Nederlandse belang. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van Neth-ER (*Netherlands House of Education and Research*), onder andere met de directeur Jurgen Rienks.

Verder sprak de rapporteur in het Europees Parlement met de staf van Christian Ehler (EVP, Duitsland)[1]. Ehler is in de commissie voor Industrie, onderzoek en energie (ITRE) aangesteld als rapporteur in het Europees Parlement voor Horizon Europe. Ook werd gesproken met Nederlandse Europarlementariër Bert-Jan Ruissen (ECR, SGP) en zijn team, die vanuit de commissie AGRI, de commissie voor landbouw en plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement, als rapporteur voor het adviesrapport van commissie AGRI betrokken is bij het dossier.

Tot slot sprak de rapporteur met twee ambtenaren van het directoraat-Generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD) van de Europese Commissie.

Stand van zaken

Het voorstel voor het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2028-2034 (hierna: Horizon Europe) werd in het kader van het Meerjarig Financieel Kader 2028-2034 gepubliceerd op 16 juli 2025. De Europese Commissie deed hiertoe een voorstel voor een verordening en een raadsbesluit. Naar verwachting zal het programma de naam Horizon Europe blijven dragen.

De timing van het werkbezoek was goed: de rapporteur bracht een bezoek aan Brussel enkele dagen nadat Christian Ehler zijn conceptrapport publiceerde over Horizon Europe. Ook het conceptadvies van Bert-Jan Ruissen werd kort daarvoor gepubliceerd. Over beide rapporten moet nog in commissieverband worden gestemd. Daarna kan pas in de plenaire vergadering worden gestemd.

De Europese Onderzoeksruimtewet werd aangekondigd in het Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2026. Het voorstel wordt verwacht in het derde kwartaal van 2026. De Tweede Kamer heeft het voorstel prioritair verklaard. Het voorstel voor de Europese Onderzoeksruimtewet bevindt zich momenteel in de schrijffase.

II Bevindingen rapporteurs

1. **Wetenschap en Concurrentievermogen**

De Europese Commissie zet in het Meerjarig Financieel Kader 2028-2034 meer dan in eerdere kaderprogramma's in op concurrentievermogen. De Europese Commissie stelt voor het budget in drie grote onderdelen in te delen: I. Nationale en regionale partnerschapsplannen, II. Concurrentievermogen, welvaart en veiligheid en III. Global Europe. Daarnaast is er een afzonderlijk onderdeel voor de Europese ambtelijke organisatie.

[1] De rol van een rapporteur in het Europees Parlement verschilt van de rol in de Tweede Kamer. In het Europees Parlement neemt de rapporteur het voortouw bij de behandeling van een voorstel. In de triloogonderhandelingen onderhandelt de rapporteur met de Raad en de Commissie namens het Parlement. Een rapporteur voor de positie van een commissie volgt het voorstel namens zijn of haar commissie, onderhandelt over de inhoud en dient zo nodig eigen amendementen in.

Horizon Europe maakt onderdeel uit van het tweede onderdeel, Concurrentievermogen, welvaart en veiligheid. In het gesprek met de Europese Commissie werd toegelicht dat zij voor Horizon Europe een zelfstandig programma beogen, dat in samenhang opereert met het ECF. Hiermee beoogt de Europese Commissie in Horizon Europe een verschuiving tot stand te brengen van nadruk op primair onderzoek naar een strategie waarin de gehele innovatieketen, van fundamenteel onderzoek in het lab, tot aan toepassing en markttoegang, wordt bediend. De Europese Commissie probeert hiermee te sturen op een naadloos pad van onderzoek & innovatie naar toepassing, zodat de kennisresultaten in producten en processen worden omgezet en investeringen in kennisontwikkeling daarmee duidelijker zichtbaar worden in de maatschappij.

Rapporten benadrukken de noodzaak Europese kennisontwikkeling

In de aanloop naar de presentatie van het voorstel voor het MFK 2028-2034 zijn op verzoek van de Europese Commissie verschillende onderzoeken uitgevoerd. Mario Draghi, oud voorzitter van de Europese Centrale Bank, onderzocht de toekomst van het Europese concurrentievermogen. Daarnaast gaf voormalig premier van Italië Enrico Letta inzicht in de toekomst van de interne markt. De expertgroep onder leiding van oud-minister voor Wetenschap, Technologie en Onderwijs van Portugal, Manuel Heitor, keek naar de toekomst van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Een vierde rapport dat invloed heeft gehad op het voorstel voor Horizon Europe is het rapport van voormalig president van Finland Sauli Niinistö. Niinistö bracht verslag uit over de versterking van de civiele en militaire paraatheid en weerbaarheid van Europa. De Permanente Vertegenwoordiging gaf aan dat de Europese Commissie de lessen en aanbevelingen uit deze onderzoeken in de praktijk wil brengen en meeneemt in het MFK.

Volgens Neth-ER benadrukt Draghi onder meer het belang van vaardigheden. Neth-ER benadrukte dat Draghi de naam Horizon Europe ziet als een sterke merknaam. Hij heeft zich daarom ingezet voor een zelfstandig programma voor onderzoek en innovatie, met een eigen juridische status binnen het MFK. Volgens gesprekspartners bij de Permanente Vertegenwoordiging is de inzet van Draghi terug te zien in de zelfstandigheid van het voorstel voor Horizon Europe. Letta wees op de noodzaak van een vijfde vrijheid, de vrijheid van kennis. Deze vijfde vrijheid zou onder andere moeten gaan over het vrije verkeer van studenten en onderzoekers. Naar verwachting wordt de vijfde vrijheid geborgd in het voorstel voor de Europese Onderzoeksruimtewet.

Neth-ER vatte in het gesprek de boodschap van de rapporten als volgt samen: er is meer geld nodig om de Europese kennisontwikkeling verder te brengen. Als wordt gekeken naar wereldwijd onderzoek, dan loopt de Europese Unie achter op de investeringen van landen als Japan, Zuid-Korea en de VS. Met name op het gebied van complexe technologieën als quantum en AI. Naast de vraag wat wordt onderzocht, wees Neth-ER op de oproep van Draghi, Letta en Heitor om voldoende te investeren. De kapitaalmarkt werkt niet goed door nationale overregulering en binnen de Europese Unie zouden we te risicoavers zijn.

2. Inhoudelijke prioriteiten Horizon Europe

De Europese Commissie stelt in het voorstel voor het tiende kaderprogramma drie pijlers (exclusief *widening of participation*) voor, net als in het huidige Horizon Europe. Figuur 1 schetst de verdeling van de middelen binnen het programma. Tijdens gesprekken met bijna alle gesprekspartners werd

stilgestaan bij de structuur van het programma. Op dit moment onderhandelen ambtelijke raadswerkgroepen over het voorstel.

De Permanente Vertegenwoordiging wees erop dat in algemene zin geldt: hoe meer naar rechts in de structuur, hoe meer de focus binnen de pijler ligt op het dichter bij de markt brengen van innovaties. Volgens de Permanente Vertegenwoordiging beoogt de Europese Commissie met het tiende kaderprogramma in vergelijking met het huidige programma een meer strategische focus. In het voorstel van de Europese Commissie ligt de focus op excellent onderzoek en op impact, via open concurrentie, voor het creëren van de meeste maatschappelijke waarde.

Een belangrijk nieuw element in het programma is de toevoeging van dual-use-onderzoek, waarmee ruimte ontstaat voor onderzoeken die zowel een civiele als defensie toepassing kunnen hebben. Dit is een van de punten waarvoor Niinistö pleit in zijn rapport.



Figuur 1: Structuur voorstel tiende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, bron: website Europese Commissie

<u>Pijler I – Excellente wetenschap</u>

Onder pijler I, Excellente wetenschap, ligt de focus op fundamenteel onderzoek. Onder deze pijler is er onder andere ruimte voor beurzen en talent van onderzoekers. De European Research Council ondersteunt grensverleggend onderzoek in alle disciplines. Het is bottom-up en projecten worden uitsluitend geselecteerd op basis van wetenschappelijke excellentie. Neth-ER schetste dat Nederland het in het huidige programma onder excellente wetenschap goed doet als het gaat om het binnenhalen van financiering via Horizon Europe. Uit de tussentijdse evaluatie[i] van het huidige programma blijkt dat 80 procent van de onderzoeksprojecten gefinancierd door de European Research Council (onderdeel van pijler I) leidt tot wetenschappelijke doorbraken of grote vooruitgang.

<u>Pijler II – Concurrentievermogen en maatschappij</u>

Pijler II richt zich volgens de Permanente Vertegenwoordiging meer op consortia en samenwerkingsprojecten in onderzoek. Onder deze pijler vallen vier strategische thema's, de *policy windows*. Dit zijn dezelfde *policy windows* als die zijn opgenomen onder het ECF. De *policy windows* zijn: I schone transitie en decarbonisatie, II gezondheid, biotechnologie, landbouw en bioeconomie III Digitaal leiderschap, IV veerkracht en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart. Een vijfde element specifiek voor Horizon Europe onder de tweede pijler zijn de maatschappelijke ontwikkelingen. Deze projecten kunnen zich richten op onderwerpen als democratie, migratie en desinformatie.

Pijler III - Innovatie

Bij pijler III ligt de focus op het ondersteunen van baanbrekende innovaties, markt creërende technologieën en de opschaling ervan. Het wordt voornamelijk uitgevoerd via de Europese Innovatieraad, die financiering en ondersteuning biedt aan innovatie, van ontwikkeling in een vroeg stadium tot commercialisering en groei.

Pijler IV – Europese Onderzoeksruimte

Onder pijler IV wordt het onderdeel *widening participation and spreading excellence* ondergebracht (zie paragraaf 4). Daarnaast bestaat de pijler uit financiering voor de Europese Onderzoeksruimte en onderzoeks- en technologie infrastructuren.

3. Budgettering van Horizon Europe

De Europese Commissie stelt voor een budget van €175 miljard beschikbaar te stellen voor Horizon Europe. Dat is bijna een verdubbeling van het oorspronkelijke budget van het huidige programma van €95,5 miljard. Over de budgetten binnen het MFK wordt onderhandeld in een ad-hoc raadswerkgroep over het MFK. Vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken nemen namens Nederland deel aan deze werkgroep.

Op het moment van schrijven wordt in de onderhandelingen in de Raad nog niet gesproken over de verdeling van de middelen binnen het MFK. Volgens de Permanente Vertegenwoordiging zal die discussie pas rond de zomer van 2026 op gang komen. In het conceptrapport van Christian Ehler wordt, net als in het voorstel van de Commissie, ingezet op behoud van de verdubbeling van het budget ten opzichte van het vorige programma. Ehler zet daarbij in op een budget van €220 miljard. Neth-ER en de Permanente Vertegenwoordiging wezen erop dat het niet zeker is dat het voorgestelde budget van €175 miljard in de onderhandelingen in stand wordt gehouden. De onderhandelingen over het MFK leidden ook aan het einde nog tot verschuivingen binnen Horizon Europe 2021-2027.

De Commissie zet in op een bedrag van afgerond €75,9 miljard voor pijler II. In de onderhandeling gaat het volgens de Permanente Vertegenwoordiging nog niet over de financiële kant van eventuele specifieke doeleinden binnen de pijlers. Bert-Jan Ruissen uitte hierover zijn zorgen, met name over de beperkte groei van de middelen die beschikbaar zijn voor onderzoek naar landbouw en voedsel. Dit zou onder de betreffende policy window van pijler II moeten gebeuren.

Volgens de staf van Ehler zetten de lidstaten in de onderhandelingen over het MFK in op het verlagen van de financiering van de ambtelijke organisatie van de Europese Commissie. Dit zou echter enkel bij sommige onderdelen van de Europese Commissie werken. Voor de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor Horizon Europe (DG RTD) zou dit niet gelden, omdat de kosten voor de uitvoering van het

programma daarmee, volgens het rapport van de expertgroep onder leiding van Prof. Manuel Heitor, ergens anders terechtkomen en het programma minder effectief wordt.

Bijdrage Horizon Europe aan de Nederlandse en Europese economie

Het programma is volgens Neth-ER en de Permanente Vertegenwoordiging voor Nederland van groot belang. Nederland is momenteel de op drie na grootste ontvanger van de middelen uit Horizon Europe 2021-2027. Nederland scoort over alle pijlers goed, voor Nederland is het programma daarmee winstgevend. Neth-ER wees erop dat deze vierde plek vooral geldt als het gaat om absolute bedragen, als je het afzet tegen de bevolkingsomvang staat Nederland op nummer één. In de gesprekken werden weinig verklaringen gegeven voor dit succes.

Volgens Neth-ER is voor Nederland vooral duidelijkheid van de Europese Commissie van belang om deze positie op de ranglijsten te behouden. Op dit moment is nog veel onduidelijk over hoe het programma eruit komt te zien. Aangezien de onderhandelingen nog geruime tijd kunnen duren, is een risico aanwezig dat instellingen pas eind december 2027 duidelijkheid hebben over het programma. Daarna kan de wetgeving pas definitief worden vastgesteld. Verder heeft Nederland veel belang bij een groter budget dan in het huidige programma, omdat de verwachting is dat ook onder onderzoeksprojecten die nu nog afvallen veel Nederlandse voorstellen zitten.

De bijdrage van het programma lijkt niet alleen voor Nederland van groot belang te zijn. Uit de tussentijdse evaluatie van het huidige programma blijkt dat iedere euro aan EU-bijdrage naar verwachting tot €11 aan bbp-groei oplevert in 2045.

4. Discussiepunten in onderhandelingen

Relatie Horizon Europe tot het Europees fonds voor Concurrentievermogen (ECF)

De samenhang met het ECF zou volgens de staf van Ehler een van de grootste politieke vragen zijn in de onderhandelingen. Ehler is van mening dat onderzoek en innovatie een drijvende kracht zijn voor de vooruitgang van de economie, en niet andersom. Horizon Europe moet zelfstandig gebruik kunnen maken van de eigen krachten en tegelijkertijd niet te kunstmatig worden gelinkt aan het ECF. Het conceptrapport van Ehler zet daarom in op het bijstellen van de governance van Horizon Europe en ECF waarbinnen beide programma's autonome besluitvorming hebben en het ECF beter ontworpen wordt om succesvolle onderzoeksresultaten om te zetten in economische activiteiten.

De focus van Horizon Europe moet volgens Ehler primair liggen op onderzoek en innovatie. Het ECF moet zich richten op het uitrollen van innovaties. In de Raadsonderhandelingen is volgens de Permanente Vertegenwoordiging nog veel discussie gaande over de samenhang tussen Horizon Europe en het ECF, en over de governance hierbij. Het ECF moet valorisatie ondersteunen en richt zich met name op de grote uitdagingen zoals het creëren van startkapitaal en de lange termijn.

Tegelijkertijd bestonden voorafgaand aan de publicatie van het voorstel voor Horizon Europe veel zorgen over het voortzetten en de zelfstandige positie van het programma. Het Europees Parlement heeft zich in die fase volgens Neth-ER sterk ingezet voor een zelfstandig programma. Een zelfstandig Horizon Europe is volgens Neth-ER van belang omdat er een risico is dat het geld anders wordt "opgeslokt" door de industrie, in plaats van door onderzoek. De inzet op concurrentiekracht is daarmee zwaarder gaan wegen dan fundamenteel onderzoek.

Widening vs. Excellentie

Een ander belangrijk discussiepunt in de onderhandelingen is de *widening participation and spreading excellence* discussie. Deze discussie gaat over de vraag of de focus van het programma moet liggen op excellentie (het beste onderzoek en de beste onderzoekers) of de geografische spreiding van deelname aan Horizon Europe binnen de Europese Unie. Dit werd ook duidelijk in het gesprek bij de Permanente Vertegenwoordiging. Ook widening lidstaten onderschrijven het belang van excellence.

In Horizon Europe 2021-2027 is *Widening participation and strengthening the European Research Area* geen onderdeel van de verticale pijlerstructuur, maar een horizontaal onderdeel dat voor alle pijlers geldt. t. Maximaal 3,3 procent van het totale budget van het programma wordt uitgegeven aan widening. Dit onderdeel was bij de onderhandelingen van het huidige programma, Horizon Europe 2021-2027, al een belangrijk discussiepunt. In het voorstel voor Horizon Europe 2028-2034 wordt dit onderdeel ondergebracht onder de vierde pijler, de Europese onderzoeksruimte. Het precieze budget dat hiervoor beschikbaar is, is in het voorstel niet geoormerkt. Wel is er een indicatief budget voor pijler IV van 16,3 miljard euro, waarvan 5,3 miljard voor het onderdeel Widening participation and spreading excellence. Anders dan in het huidige programma maakt de Commissie onderscheid tussen widening- en transitielanden. De transitielanden zijn de lidstaten die zich sinds het vorige programma verder hebben ontwikkeld en steeds meer kunnen investeren in onderzoek en innovatie. Voorbeelden van dergelijke lidstaten zijn Estland, Cyprus en Portugal.

Dit punt is tijdens de onderhandelingen onder andere van belang voor een aantal lidstaten, namelijk de widening-landen. Deze widening-landen hebben een voorkeur voor een geografische verdeelsleutel voor de verdeling van de middelen, in plaats van een focus op excellentie. Daarnaast kunnen de lidstaten economisch vaak nog verder groeien, onder andere met financiering uit het cohesiebeleid van de EU. Deze landen zien volgens de Permanente Vertegenwoordiging graag dat meer lidstaten en instellingen kans kunnen maken op financiering uit Horizon Europe. Voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU is het echter van belang vast te houden aan de criteria excellentie en impact.

Volgens Neth-ER is het landschap veranderd door de transitie van een aantal lidstaten. Deze transitielanden zijn zelf nog onvoldoende in staat om voldoende te investeren in onderzoek en innovatie. Het risico voor Nederland is dat de financiële focus op excellentie daarmee afneemt. Dat er ruimte is voor geografische spreiding via het widening-element staat in de ogen van Ruissen niet gelijk aan een kwalitatief programma.

Volgens de staf van Ehler waren al een aantal lidstaten in transitie ten tijde van de onderhandelingen over het vorige programma. Omdat het onderscheid toen niet werd gemaakt, zijn de criteria destijds zo geformuleerd dat bepaalde lidstaten, zoals Portugal, hier nog onder konden vallen. Een voorbeeld van een lidstaat dat eerst een widening-land was, maar de afgelopen jaren zelf veel heeft geïnvesteerd, is Estland. Volgens de staf van Ehler zijn er verschillende voorstellen om belemmeringen te voorkomen.

Het onderdeel widening is schijnbaar minder van belang in het Europees Parlement, maar politiek zou het onmogelijk zijn om volledig te verschuiven naar excellentie. Ongeveer 30 procent van de leden van het Europees Parlement komt uit Oost-Europese lidstaten, een groot deel van deze lidstaten vallen onder de categorie widening.

<u>Governance</u>

Jaarlijkse werkprogramma's

Een derde discussie die een rol speelt in de onderhandelingen betreft de governance van Horizon Europe. Dit hangt nauw samen met de vraag wie de inhoud van de jaarlijkse werkprogramma's en de specifieke subsidieoproepen bepaalt. Dit zou via comités voor de jaarlijkse werkprogramma's moeten plaatsvinden.

De rol van een comité is strategisch: het kijkt waar de focus op moet liggen en welke activiteiten hiervoor nodig zijn. De cruciale vraag die hier speelt is waar de verantwoordelijkheid komt te liggen, wie bepaalt waar het geld heen gaat en wie het geld krijgt. Nederland ziet hier graag verduidelijking op, omdat die verantwoordelijkheid wat Nederland betreft niet alleen bij de Europese Commissie, maar ook bij de lidstaten moet blijven. De rol van de lidstaten is van belang omdat zij zicht hebben op de onderzoek en innovatie behoeften en inzet in hun eigen land.

De gesprekspartners bij de Commissie lichtten toe gebruik te willen maken van een observatorium voor opkomende technologieën. Daarmee kan vroegtijdig in beeld worden gebracht welke nieuwe technologieën opkomen. De Commissie zou aan de hand daarvan kunnen bepalen welke onderwerpen in de werkprogramma's moeten worden opgenomen. In het gesprek met de Commissie werd aangegeven dat de uitwerking hiervan nog niet duidelijk is en dat nog niet vaststaat of dit via experts of via rapporten zal worden vormgegeven. De details moeten nog verder worden uitgewerkt, omdat er meerdere manieren zijn om aan deze informatie te komen.

In het gesprek met de staf van Christian Ehler bleek dat Ehler inzet op een belangrijkere rol voor het kennisveld. In het conceptrapport van Ehler wordt daarom ingezet op een rol voor onderzoeksexperts bij het opstellen van de werkprogramma's voor pijler II. De inhoud van de specifieke subsidieoproepen zou daarbij door experts moeten worden ingevuld. De staf lichtte toe dat het programma niet wordt vereenvoudigd door te werken met brede en te flexibele thema's. Dat geldt ook voor het verminderen van regels, omdat het juist tot meer bureaucratie kan leiden doordat juridische onzekerheid wordt gecreëerd. De Commissie kon inhoudelijk niet ingaan op het standpunt van Ehler, maar gaf aan vooralsnog niet overtuigd te zijn of de inzet van experts het proces efficiënter gaat maken sinds dit zou leiden tot een extra administratieve laag.

De Permanente Vertegenwoordiging wees er op dat veel lidstaten voorstander zijn van een grotere rol van de lidstaten in de besluitvorming over de werkprogramma's. Volgens Ruissen bestaat het risico juist dat de Commissie de sturing op het programma te veel naar zich toetrekt, terwijl die volgens hem meer bij de lidstaten zou moeten blijven. Bert-Jan Ruissen ziet graag een multi-actor approach waarin lidstaten en stakeholders beiden een rol hebben. Eindgebruikers, zoals belangenorganisaties voor boeren en tuinders, zouden daarbij ook onderdeel moeten uitmaken van de expertgroepen. Eindgebruikers zouden volgens hem meer inzicht hebben in de behoeften voor de calls en jaarprogramma's. Volgens Neth-ER is het vooral van belang dat de werkprogramma's niet aan politieke keuzes onderhevig zijn.

Uitvoering

Voor Nederland is hierbij van belang dat Horizon Europe voorspelbaar en uitvoerbaar is. Deze zaken zijn nu niet, of onvoldoende, opgenomen in het voorstel van de Europese Commissie. De Europese Commissie zet o.a. in op financiële flexibiliteit en vereenvoudiging. Op ambtelijk niveau wordt hierover onderhandeld. De Permanente Vertegenwoordiging probeert onder andere duidelijkheid te krijgen over wat dit betekent voor de lidstaten en waar ruimte blijft voor medezeggenschap.

De Europese Commissie probeert daarnaast in pijler II in relatie tot het ECF flexibiliteit in te bouwen om mee te bewegen met ontwikkelingen. Dit leidt volgens de staf van Ehler tot te veel flexibiliteit en ruimte om de structuur los te laten De Commissie lijkt in het voorstel veel vrijheid te krijgen om de focus van het programma te verleggen zonder tussenkomst van de lidstaten en het Europees Parlement. Tegelijkertijd ziet Nederland graag voorspelbaarheid en stabiliteit terug in de uiteindelijke tekst van Horizon Europe. Volgens Neth-ER zijn onderzoeks- en onderwijsinstellingen daarvan afhankelijk. Zij wijzen op het risico dat het programma anders een speelbal wordt van de politiek. De flexibiliteit zou volgens meerdere gesprekspartners in het voordeel zijn van de Europese Commissie, de invulling kan op die manier zonder wrijving met de Raad en het Europees Parlement plaatsvinden.

Kwaliteit van subsidieoproepen

In het gesprek met de staf van Ehler werd gesteld dat onder het huidige programma veel kritiek zijn met betrekking tot de relevantie van de subsidieoproepen. Dat heeft twee oorzaken. Enerzijds zou dit komen doordat ambtenaren bij de Europese Commissie minder expertise hebben over waar de behoeften liggen en waar de subsidieoproepen dus over zouden moeten gaan. Anderzijds zouden technologische ontwikkelingen daar een rol in spelen. Dit is een van de punten waar zichtbaar wordt dat expertise ontbreekt. Om die reden wordt in het rapport van Ehler ingezet op expertgroepen die per thema de subsidieoproepen bepalen.

Of een project in aanmerking komt voor de financiering wordt bepaald aan de hand van vooraf bepaalde criteria. Vervolgens bepaalt een onafhankelijke commissie van experts aan de hand van ranking of het project gekozen wordt voor financiering. Deze experts worden op afroepbasis door de Europese Commissie geselecteerd. In Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) nationaal contactpunt, verantwoordelijk voor informatie en advies aan aanvragers van Horizon Europe.

Verder stelde de Europese Commissie voor Horizon Europe en het Europees Concurrentie Fonds een *Single Rule Book,* een gemeenschappelijke set van regels te hanteren.

Standaardvergoeding voor personeelskosten vs. Vergoeding werkelijke kosten

Een ander punt waar tijdens het werkbezoek over werd gesproken is de vergoeding van kosten voor projecten en personeelskosten. Het Commissievoorstel zet in op een lump-sumvergoeding. De staf van Ehler merkt op dat de Commissie vooral zelf kosten wil besparen hiermee. Nederland is volgens de Permanente Vertegenwoordiging geen tegenstander van lump-sum, maar het kabinet vindt dat dit niet altijd de standaard hoeft te zijn. Hierbij moeten uitzonderingen mogelijk blijven.

Ten aanzien van de vergoeding van personeelskosten zet de Permanente Vertegenwoordiging in op het vergoeden van werkelijke kosten. Bert-Jan Ruissen en de staf van Ehler sluiten zich hierbij aan.

Lump-sumvergoeding zou volgens de staf van Ehler op twee punten nadelig zijn voor lidstaten als Nederland. Enerzijds zou de overhead worden verplaatst naar de onderzoeksconsortia. Anderzijds werd door gesprekspartners gesteld dat een lump-sum voor lidstaten als Nederland, waar de lonen hoger liggen, ontoereikend zou kunnen zijn. Ook over de berekening van de lump-sum bedragen zijn volgens de staf van Ehler veel vragen, omdat de berekening aan de hand van het resultaat van het project zou moet plaatsvinden. De definiëring daarvan is ingewikkeld en biedt weinig juridische zekerheid.

5. Kennisveiligheid, dual use en associatie derde landen

Kennisveiligheid

Tijdens de gesprekken werd veel gesproken over kennisveiligheid. Gesprekspartners bij de Commissie gaven aan dat de Europese Unie steeds meer bewust moet zijn dat veiligheidswaarborgen moeten worden ingebouwd, met name voor kritieke onderzoeken. Nederland onderkent het belang van kennisveiligheid. Bij samenwerking wordt goed nagedacht over met wie en onder welke voorwaarden wordt samengewerkt. Ook heeft de Raad op verzoek van onder andere Nederland in 2024 een aanbeveling aangenomen over kennisveiligheid. De aanbeveling voorziet onder andere in de oprichting van een Europees expertisecentrum voor kennisveiligheid om onderlinge ervaringen uit te wisselen. Daarnaast ziet de aanbeveling toe op afspraken over associatie.

In het conceptrapport van Ehler wordt voorgesteld de toepassing van de Raadsaanbeveling ter verbetering van onderzoeksveiligheid uit 2024 verplicht te stellen voor deelname aan Horizon Europe. Volgens de staf van Ehler wordt het onderdeel dual-use nog aangescherpt met amendementen. De Commissie stelt in haar voorstel voor het toekomstige kaderprogramma Horizon Europa acties voor dual use onderzoek te ondersteunen.

Dual-use onderzoek

In het gesprek met de Permanente Vertegenwoordiging werd duidelijk dat Nederland en veel andere lidstaten nog veel vragen heeft bij de inzet van Horizon Europe op dual-use-onderzoek. De inzet op dual-use wordt breed gesteund. De discussie gaat onder andere over waar en hoe dual-use onderzoek moet worden ingezet. Daarnaast is ook een vraag wat de inzet op dual-use-onderzoek gaat betekenen voor kennisinstellingen. Dit onderdeel leidt volgens Neth-ER ook onder kennisinstellingen tot veel discussie en onduidelijkheid. Het zou namelijk leiden tot andere regels voor export, kennisveiligheid en *compliance*. Met name de definitie van dual-use onderzoek is noodzakelijk. De Commissie gebruikt nu verschillende definities. Ook roept dit onderdeel veel vragen op over associatie van derde landen.

Associatie van derde landen

De Europese Unie heeft met een aantal landen associatieverdragen waarbinnen samenwerking onder Horizon Europe mogelijk is. De Permanente Vertegenwoordiging lichtte toe dat samenwerking met een niet-EU land maatwerk is. Zo kan er bijvoorbeeld samenwerking zijn op pijler I, maar op pijler III niet. Er wordt rekening gehouden met de strategische belangen van de Europese Unie.

Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een geassocieerd land. Na vaststelling van Horizon Europe 2028-2034 moet worden onderhandeld over waar het meedoet, onder welke voorwaarden en hoeveel het zelf moet investeren. In sommige gevallen moeten extra voorwaarden worden geformuleerd voor associatie met Horizon Europe. Ten tijde van het werkbezoek werd onderhandeld over de Associatie van Australië. Ook werd associatie met India verkend, de precieze status is op het moment van schrijven nog onbekend. In 2025 heeft de Commissie in een sanctiepakket voorgesteld om een deel van de associatie met Israël terug te trekken. Op het moment van schrijven moet het pakket nog goed worden gekeurd door de Raad

Verder zet de Europese Commissie ook in op open science en internationale samenwerking (*as open as possible, as closed as necessary)*. De gesprekspartners bij de Commissie gaven aan dat de doelstelling

voor open science met name zit in het openstellen van resultaten. Voor open science zijn volgens Neth-ER in de huidige tekst onvoldoende specifieke regels opgenomen in het kader van kennisveiligheid.

6. De Europese Onderzoeksruimtewet

De Europese Onderzoeksruimtewet, de European Research Area Act, is door de Europese Commissie aangekondigd voor het derde kwartaal van 2026. Gesprekspartners gaven aan dat het voorstel waarschijnlijk tussen september en eind oktober wordt gepubliceerd. Volgens de Europese Commissie kan de verhouding tussen Horizon Europe en de Europese Onderzoeksruimte worden gezien als respectievelijk het budget en de juridische stok. Sinds 2000 zet de Europese Commissie zich in voor de ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruimte. Het doel van de ruimte is om de hele EU mee te laten participeren. De Europese Onderzoeksruimtewet wordt in het kader van deze ruimte opgesteld als juridisch instrument. De precieze inhoud is op het moment van schrijven nog onbekend.

Volgens de Permanente Vertegenwoordiging zal de Europese Commissie in de wetgeving naar verwachting inzetten op academische vrijheid, mobiliteit van onderzoekers en open science. Ook internationalisering speelt een belangrijke rol. De gesprekspartners bij de Europese Commissie gaven aan dat op sommige onderdelen wetgeving nodig is. In dat gesprek werd niet duidelijk of op andere onderdelen niet-bindende voorstellen worden gedaan.

Kennisveiligheid is volgens Neth-ER ook een thema waarop de Europese Onderzoeksruimtewet moet worden gefocust. Uit het gesprek met Neth-ER bleek dat er op dit moment een gebrek is aan een gedeelde visie en dat dit verder moet worden geïnstrumenteerd. Volgens Neth-ER is Eurocommissaris voor Start-ups, Onderzoek en Innovatie Zaharieva voornemens het expertisecentrum voor kennisveiligheid, begeleiding en weerbaarheidstoetsen op te nemen in de wetgeving. Er is ook nog geen duidelijke definitie van kennisveiligheid. Tegelijkertijd behoort Nederland op basis van de Research Security Monitor 2025 tot de voorlopers op het gebied van kennisveiligheid. Neth-ER wees erop dat Nederland in de afgelopen vijf jaar heeft bijgedragen aan een Europees model voor kennisveiligheid.

Verder moet in de wetgeving worden ingezet op de 3%-norm voor investeringen in onderzoek en innovatie. Het gemiddelde ligt op dit moment rond 2,2 procent. Het behalen van dit percentage wringt volgens de gesprekspartners bij Neth-ER als het gaat over waar de Europese Unie voor wil staan. Tegelijkertijd spelen onderwijs en onderzoek een steeds belangrijkere rol. Volgens Neth-ER is het denkbaar om de 3%-norm juridisch te verankeren. Het zou wat Neth-ER betreft ingewikkeld worden om academische vrijheid in de wet aan te pakken, omdat dit de nationale bevoegdheden raakt. Ook zouden pensioenstelsels voor loopbaanmobiliteit een uitdaging zijn.

7. Verdere onderhandelingen

Tijdens het werkbezoek hebben meerdere gesprekspartners aangegeven dat de Europese Commissie tot nu toe in de onderhandelingen weinig vragen heeft beantwoord over onduidelijkheden. Dit zou volgens de staf van Ehler nog slechter geregeld zijn in het Europees Parlement, aangezien het informatierecht tussen de Commissie en het Europees Parlement slechter geregeld is dan hoe dezelfde verhoudingen in Nederland geregeld zijn.

De Raad onderhandelt momenteel over het voorstel. Het Cypriotische Voorzitterschap streeft naar een partiële algemene oriëntatie (*partial general approach)* op Horizon Europe in mei. Tegelijkertijd gaan de onderhandelingen in het Europees Parlement van start. Zodra de posities van de Raad en het Europees Parlement zijn bepaald, gaan de triloogonderhandelingen van start**.**

8. Vervolg rapporteurschap

De rapporteur heeft op basis van zijn mandaat nog één activiteit gepland, het organiseren van een rondetafelgesprek over Wetenschap en Concurrentievermogen. Vanwege de timing van dit verslag en de onderhandelingen heeft de rapporteur ervoor gekozen om het rondetafelgesprek tot nader order uit te stellen.

Op basis van de gesprekken zou de rapporteur aan dit mandaat nog twee activiteiten willen toevoegen. Ten eerste wil de rapporteur een gesprek voeren met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om inzicht te krijgen in de criteria, het proces van aanvraag van de financiering en het *Single Rule Book* van Horizon Europe. Hiervoor dient de minister van Economische Zaken toestemming te verlenen. Verder heeft de commissie voor EZ de rapporteur uitgenodigd om namens de commissie OCW inbreng te leveren bij het commissiedebat over de Raad van Concurrentievermogen in mei 2026.