

---

Vergaderjaar 2006–2007 B

---

**30 870****Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Technologie-Instituut (COM(2006) 604 definitief/2)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De Voorzitter van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs van de Eerste Kamer

De Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer

Den Haag, 31 oktober 2006

Geachte collega's,

Zoals u bekend is afgelopen voorjaar de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze voorstellen zijn door beide Kamers aangewezen uit het wetgevings- en werkprogramma voor 2006 van de Europese Commissie. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de oprichting van het Europees Instituut voor Technologie.

Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf».

De tijdelijke commissie heeft het voorstel onderworpen aan de subsidiariteitstoets. Haar bevindingen staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend. Dit preadvies bevat een samenvatting van het voorstel en overwegingen over de bevoegdheid van de Gemeenschap, naast uiteraard overwegingen over de subsidiariteit. Tevens is een leidraad bijgesloten die kan worden gevolgd om de toets uit te voeren.

In verband met de gestelde termijn zie ik uw advies graag vóór 22 november 2006 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De Voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,  
J. J. van Dijk,

# Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de oprichting van het Europees Instituut voor Technologie (EIT)

## Preadvies

Bij de door de Commissie gekozen rechtsbasis (artikel 157 EG-Verdrag) wordt de kanttekening geplaatst dat deze twijfelachtig is voor zover een EIT belast zou moeten worden met het geven van onderwijs en het verlenen van Mastersgraden aan studenten. Op grond van artikel 149, lid 4, EG-Verdrag is harmonisatie van de inhoud van onderwijs en het verlenen van graden, die door alle EU-lidstaten erkend zouden moeten worden, uitgesloten.

Het voorstel voldoet in strikte zin aan het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie is bevoegd om het voorstel in te dienen. De beantwoording van de vraag of het voorstel past binnen de door de Gemeenschap te verwezenlijken doelstellingen vereist een in hoge mate politieke afweging die binnen de verantwoordelijke vakcommissies van beide Kamers gemaakt moet worden. Op voorhand zou onderzocht kunnen worden of de doelstelling ook gerealiseerd kan worden door gezamenlijk nationaal optreden, op de wijze zoals ITER functioneert. Zin wellicht wat stroomlijnen

## Toelichting

Het voorstel vloeit voort uit de Lissabonstrategie en werd voorafgegaan door een mededeling van de Commissie in februari 2006<sup>1</sup>, behandeling in de Europese Raad van 23–24 maart 2006 en een mededeling van de Commissie in juni 2006.<sup>2</sup> Volgens het voorstel wordt het EIT georganiseerd in de vorm van een kleine, centraal bestuurde structuur en een netwerk van «kennis- en innovatiegemeenschappen», die de taken van het EIT zullen uitvoeren. Het instituut moet als vlaggenschip fungeren voor topprestaties op het gebied van innovatie, onderzoek en hoger onderwijs in Europa. Het zal een referentiemodel zijn in die zin dat het de academische en de onderzoekswereld en het bedrijfsleven bijeenbrengt zodat Europa slagvaardiger kan reageren op de uitdagingen van een globaliserende, op kennis gebaseerde wereldeconomie. De Commissie heeft als ambitie geformuleerd dat het EIT voor het einde van haar termijn in 2009 goed functioneert.

De Commissie stelt voor het EIT een geïntegreerde structuur op twee niveaus te geven waarin een top-downbenadering wordt gecombineerd met een bottom-upbenadering:

1. Het EIT zelf, dat onder toezicht staat van een raad van bestuur: het EIT zal als rechtspersoon bestaan uit de raad van bestuur en ongeveer zestig wetenschappelijke en ondersteunende medewerkers. De raad van bestuur zal bestaan uit een samengestelde groep van vijftien prominente figuren uit het bedrijfsleven en de wetenschappelijke wereld, plus vier leden die het personeel en de studenten van het EIT en de kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's) vertegenwoordigen. Het zal de taak van de raad van bestuur zijn de algemene strategische prioriteiten van het EIT vast te stellen en de KIG's te selecteren die deze moeten realiseren. Voorts zal de raad van bestuur de vorderingen van de KIG's bij de verwezenlijking van de overeengekomen doelstellingen evalueren en hun werkzaamheden op de strategische gebieden in kwestie coördineren.

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad – implementatie van het nieuwe partnerschap voor groei en werkgelegenheid: oprichting van een Europees Technologie-Instituut als vlaggenschip voor kennis (COM(2006)77), zie ook BNC-fiche 22 112, nr. 427, fichenr. 2 en 22 112, nr. 441, maar ook 22 112, nr. 408 (pt. 27)

<sup>2</sup> Mededeling van de Europese Commissie aan de Europese Raad – verdere maatregelen voor de oprichting van een Europees Technologie Instituut (EIT (COM(2006)276).

2. Kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's): de KIG's zijn het bepalende kenmerk van het EIT. Het zijn joint ventures die gebaseerd zijn op, maar verder gaan dan een netwerkbenadering. Zij bestaan uit partnerorganisaties die universiteiten, onderzoekorganisaties en ondernemingen vertegenwoordigen die in antwoord op oproepen tot het indienen van voorstellen van het EIT bijeenkomen om een geïntegreerd partnerschap te vormen. Hun doelstellingen zullen in een overeenkomst met het EIT worden vastgelegd, maar zij zullen in hoge mate zelf kunnen bepalen hoe zij zich organiseren en hoe zij de overeengekomen doelstellingen zullen verwezenlijken. Zij zullen de volledige integratie van innovatie, onderzoek en onderwijs belichamen.

De Commissie stelt voor dat het EIT tegen 2013 ongeveer zes kennis- en innovatiegemeenschappen creëert. Deze moeten strategische uitdagingen op lange termijn aanpakken op gebieden die potentieel van wezenlijk economisch en maatschappelijk belang zijn voor Europa, aldus de Commissie.

De totale begroting van het EIT voor de hele periode bedraagt ongeveer 2,4 miljard euro. De Commissie stelt dat de financiële middelen uit diverse bronnen zullen komen, onder meer een bijdrage rechtstreeks uit de Gemeenschapsbegroting en bijdragen van de particuliere sector. Ook wordt verwacht dat de KIG's onder normale concurrentievoorwaarden financiële middelen zullen aantrekken uit relevante programma's zoals het zevende kaderprogramma voor onderzoek, het programma voor een leven lang leren en het programma voor concurrentievermogen en innovatie, alsmede uit de structuurfondsen. Gebruikmakend van de coördinatie door de raad van bestuur zal het EIT streven naar synergieën en een optimaal gebruik van de middelen. De administratie- en bestuurskosten van het EIT als zodanig zullen volgens de Commissie slechts een zeer gering deel van de totale begroting uitmaken. Als het Europees Parlement en de Raad de voorgestelde wettekst vóór eind 2007 goedkeuren, kan het EIT in 2008 van start gaan en kunnen de eerste twee kennis- en innovatiegemeenschappen in 2010 worden opgericht, aldus de Commissie.

### **Standpunt regering**

De regering heeft in de aanloop naar het voorstel voor een verordening verschillende keren haar standpunt kenbaar gemaakt (de vindplaatsen zijn opgesomd in noot 1 vorige pagina). Voor wat betreft het al dan niet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit heeft zij n.a.v. genoemde Commissiemededelingen van februari en juni 2006 met betrekking tot de bevoegdheid van de Gemeenschap gesteld dat bekeken moet worden of de voorgestelde rechtsgrondslag toereikend en geschikt is. Voor zover een EIT belast zou moeten worden met het geven van onderwijs en het verlenen van Masters-graden aan studenten, is de vraag of hiervoor in het EG Verdrag een goede rechtsgrondslag bestaat. Artikel 149, vierde lid, EG Verdrag maakt oprichting van organisaties ter ondersteuning van onderwijs en innovatie in beginsel mogelijk, maar sluit harmonisatie van de inhoud onderwijs en het verlenen van graden die door alle EU-lidstaten erkend zouden moeten worden uit. Het oordeel over de bevoegdheidsvraag luidt volgens de regering daarom: twijfelachtig.

Met betrekking tot de subsidiariteit, die overigens strikt genomen niet van toepassing is omdat het een mededeling betreft, is de regering voorzichtig positief. Aanvullend optreden van de Europese Unie om focus en massa te stimuleren op het gebied van onderwijs en onderzoek, kan het concurrentievermogen van de Europese kenniseconomie in mondiaal

perspectief verhogen. Een EIT kan andere communautaire en nationale maatregelen om netwerkvorming tussen excellente onderwijs- en onderzoekinstellingen te stimuleren aanvullen. Ook zijn effectievere manieren van kennisoverdracht tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven noodzakelijk, waarin het EIT op Europese schaal een (voorbeeld-)rol zou kunnen vervullen. Er bestaan echter op dit moment nog veel onduidelijkheden omtrent de plannen, waardoor een definitief oordeel over de subsidiariteitsvraag onmogelijk is. Mogelijk negatief effect is volgens de regering een zekere versnippering van Europese maatregelen op dit gebied. Ook kan een EIT netwerken die bottom-up (zijn) ontstaan ontmoedigen, competitie en daarmee excellentie belemmeren (i.p.v. stimuleren) en een brain drain veroorzaken bij niet aangesloten instellingen.

De regering acht de proportionaliteit, strikt genomen evenmin van toepassing omdat het een mededeling betreft, twijfelachtig. De voorgestelde netwerkbenadering met een relatief krachtig centraal bestuur en de hiermee gepaard gaande beoogde overdracht van juridische zeggenschap over de deelnemende onderdelen van instellingen en bedrijven aan de op te richten EIT, gaat volgens de regering verder dan voor het beoogde doel noodzakelijk is.

## **Beoordeling**

*Toetsing van het voorstel aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit*

*1. Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een bevoegdheidstoekenning in het EG-Verdrag?*

De Commissie baseert het voorstel op artikel 157 EG-Verdrag, op grond waarvan de Gemeenschap er zorg voor dient te dragen dat de omstandigheden aanwezig zijn, die nodig zijn voor het concurrentievermogen van de industrie. In het bijzonder wordt verwezen naar de in lid 1, vierde tiret, dat bepaalt dat Gemeenschapsoptreden gericht moet zijn op een betere benutting van het industrieel potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren. Afgevraagd kan echter worden of deze rechtsgrondslag de volledige lading dekt. In ieder geval lijkt dat, zoals de regering terecht stelt, twijfelachtig voor zover een EIT belast zou moeten worden met het geven van onderwijs en het verlenen van Mastersgraden aan studenten. Op grond van artikel 149, lid 4, EG-Verdrag is harmonisatie van de inhoud van onderwijs en het verlenen van graden, die door alle EU-lidstaten erkend zouden moeten worden, uitgesloten.

Met deze kanttekening kan overgegaan worden tot de volgende vraag.

*2. Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin: behoort het voorgenomen optreden tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap?*

Het betreft een gedeelde bevoegdheid, tevens is de co-decisieprocedure van toepassing.

Hieruit volgt dat het voorstel in strikte zin voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin zou bij de beoordeling of een voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel nog de volgende leidraad gehanteerd moeten worden:

Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:

- de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en
- de doelstelling kan daarom beter door de Unie worden verwezenlijkt.

Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:

- a. Behelst de betrokken kwestie *transnationale* aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld?
- b. Is het optreden van lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap *in strijd met de voorschriften van het EG-verdrag* (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handelsbeperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou dit op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden?
- c. Zal een optreden op *communautair* niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan *duidelijke voordelen* opleveren ten opzichte van een nationaal optreden? D.w.z. is het optreden op EG-niveau effectiever vergeleken met:
  - i. Gezamenlijk of afzonderlijk nationaal optreden,
  - ii. optreden in andere internationale fora (zoals in internationale fora overeengekomen regelgeving waaraan het grootste deel van de lidstaten al is gebonden),
  - iii. in het geheel niet optreden (zelfregulering, afspraken – codes – tussen marktpartijen of sociale partners)

De Europese Commissie stelt dat het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Zij stelt dat het voorstel, in overeenstemming met zijn rechtsbasis, de geformuleerde doelstellingen voldoende en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel aanpakt. Hoewel de hoofdverantwoordelijkheid bij het stimuleren van innovatie bij de lidstaten ligt, zal het voorstel tot instelling van het EIT de inspanningen van de lidstaten om de concurrentie te vergroten op twee wijzen aanvullen.

Ten eerste is dat volgens de Commissie het geval door de ontwikkeling van een nieuw bestuursmodel voor samenwerking bij innovatie, onderzoek en onderwijs dat voldoet aan de hoogste internationale standaarden, waarbij tevens het industrieel en commercieel potentieel van de kennisdriehoek (onderwijs, onderzoek en innovatie) wordt ontwikkeld.

Ten tweede is dat het geval door te concentreren op activiteiten die door de schaal en kwaliteit van de benodigde middelen met moeite door optreden van afzonderlijke lidstaten kunnen worden gerealiseerd. Deze zinnen wellicht wat stroomlijnen; tevens profiteren geïntegreerde activiteiten van een transnationale benadering tussen de lidstaten, aldus de Commissie.

In overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel, zo vervolgt de Commissie, gaan de bepalingen van het verordeningvoorstel niet verder dan nodig om de doelstellingen te bereiken. Bovendien is de administratieve belasting op het EIT beperkt tot wat voor de Commissie nodig is om haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Gemeenschapsbegroting uit te oefenen.

Deze motivering van de Commissie neemt niet weg dat de vraag of het bovenstaande niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt niet op voorhand volledig positief kan worden beantwoord. Immers, mogelijk is een verwezenlijking door gezamenlijk nationaal optreden, zoals op de wijze waarop ITER (onderzoek kernfusie) functioneert.

### **Oordeel TCS over de subsidiariteit**

Het voorstel voldoet in strikte zin aan het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie is bevoegd om het voorstel in te dienen. De beantwoording van de vraag of het voorstel past binnen de door de Gemeenschap te verwezenlijken doelstellingen vereist een in hoge mate politieke afweging die binnen de verantwoordelijke vakcommissies van beide Kamers gemaakt moet worden. Op voorhand kan afgevraagd worden of de doelstelling ook gerealiseerd kan worden door gezamenlijk nationaal optreden, op de wijze zoals ITER functioneert.