Fiche 9: Europese Innovatieverordening (European Innovation Act)

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework of measures for strengthening the Union innovation ecosystem and amending Regulation (EU) 2017/1001 (European Innovation Act)

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

9 september 2026

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2026) 567

d) *EUR-Lex*

EUR-Lex - 52026PC0567 - EN - EUR-Lex

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2026) 568

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 114 van het Verdrag voor de Werking van de Europese Unie

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met het voorstel tot een Europese Innovatieverordening beoogt de Europese Commissie (hierna: Commissie) de ontwikkeling, financiering en opschaling van de meest innovatieve ideeën te ondersteunen en daarmee het concurrentievermogen, de welvaart en technologische soevereiniteit van de Europese Unie (EU) op de lange termijn te versterken. Het voorstel kent twee elementen.

Intern gebruik

Ten eerste wordt er ingezet op een uniform EU-kader voor aanbesteding van onderzoek en innovatie (O&I). Hierdoor wordt de rechtszekerheid versterkt en vinden nieuwe technologieën sneller hun weg richting de markt. Hierbij gaat het volgens de Commissie om technologieën die bijdragen aan het aanpakken van gedeelde maatschappelijke uitdagingen op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs en schone mobiliteit. In de Innovatieverordening gaat het om O&I aanbestedingen, waaronder pre-commerciële aanbesteding, waardoor overheidsinstanties valorisatie van O&I beter kunnen ondersteunen. Hierdoor vindt publieke financiering van onderzoek & innovatie, zowel via nationale programma's als via Europese programma's als Horizon Europe beter zijn weg richting de markt. In het voorstel wordt uitgegaan van een EU-voorkeursprincipe: publieke inkopers O&I-aanbestedingen in beginsel alleen openstellen voor ondernemers uit een EU-lidstaat of uit een land met een internationaal akkoord waaronder O&I-inkoop valt. Daarnaast dienen publieke inkopers veiligheidsbelangen, zoals de bescherming van kritieke infrastructuur, het voorkomen van sabotage en spionage, en het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden integraal mee te nemen in het O&I-aanbestedingsproces. Publieke aanbesteders dienen gepaste maatregelen te nemen om risico's voor deze veiligheidsbelangen te mitigeren.

Ten tweede beoogt het voorstel de commercialisering van intellectueel eigendom (IE) en regulatoire bescherming van geneesmiddelen te stimuleren door een Europees competentiecentrum op te richten. Veel *startups* en *scale-ups* beschikken over intellectuele eigendomsrechten, maar de waarde hiervan is vaak lastig te bepalen, wat het aantrekken van investeringen bemoeilijkt. Dit centrum zal een vrijwillig EU-kader ontwikkelen om intellectuele eigendomsactiva te waarderen en zal een digitaal *matching*platform opzetten om het licentiëren en overdragen van deze rechten binnen de hele Unie te vergemakkelijken. Ook het verzorgen van trainingen en een helpdesk zal onderdeel uitmaken van het takenpakket van het centrum. Voor deze maatregelen wordt het mandaat van het *EU Intellectual Property Office* (EUIPO) verbreed.

b) Impact assessment Commissie

De EU is wereldwijd koploper op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, maar deze kracht vertaalt zich niet in een vergelijkbaar niveau van innovatieprestaties en commercieel succes. De afgelopen jaren heeft de Unie, via programma's als *Horizon Europe*, *Digital Europe Programme* en *InvestEU*, belangrijke stappen gezet om dit te verbeteren. Er blijven echter belangrijke belemmeringen bestaan, met name op het terrein van valorisatie, de overgang van O&I richting marktintroductie. Dit komt voort uit het ontbreken van een goede manier om IE te waarderen. Ook wordt pre-commerciële aanbesteding onvoldoende benut als instrument ter ondersteuning van onderzoek en innovatie.

Er zijn in het *impact assessment* diverse versies voor drie gewenste maatregelen onderzocht.

Maatregel 1 adresseert het gebrek aan standaardisatie, de complexiteit en hoge kosten van bestaande modellen ten aanzien van de waardering van IE-rechten. Hierbij zijn vijf oplossingsrichtingen tegen het licht gehouden: versie A verplicht EUIPO via de Europese

Intern gebruik

Innovatieverordening om een EU-breed kader voor de waardering van IE te ontwikkelen; versie B richt zich op het opzetten van een EU-brede digitale marktplaats die als secundaire markt voor IE-transacties zou functioneren; versie C geeft EUIPO de rol van een EU-breed competentiecentrum voor IE, dat advies, training en ondersteuning op het gebied van IE-waardering biedt; versie D combineert het waarderingskader en de marktplaats; en versie E is een combinatie van de elementen in hierboven vermelde versies.

Maatregel 2 adresseert het probleem dat O&I-aanbesteding niet goed wordt benut door publieke instanties. Hier is naar twee mogelijke versies gekeken: versie A dient ter aanbeveling van het gebruik van innovatievriendelijke technieken voor publieke actoren bij pre-commerciële aanbesteding; en versie B zet in op verplichte technieken voor O&I-aanbesteding voor publieke inkopers.

Maatregel 3 gaat in op het promoten van een voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen bij O&I-inkoop door publieke instellingen. Hier is naar drie mogelijke varianten gekeken: versie A zou bij O&I-inkoop een niet-verplichte voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen invoeren; versie B zou inkoop van in de EU geproduceerde oplossingen als verplichte voorkeur invoeren. Er is dan wel flexibiliteit mogelijk dat niet-EU-leveranciers deelnemen wanneer er binnen de Unie onvoldoende geschikte inschrijvers zijn of wanneer gebruik van EU-leveranciers tot onevenredige kosten leidt; en versie C zou een verplichte voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen invoeren, zonder uitzonderingen.

Op basis van het impact assessment concludeerde de Commissie dat versie E van maatregel 1, versie B van maatregel 2, en versie B van maatregel 3 de beste oplossing bieden. De Innovatieverordening is indachtig de uitkomsten van het impact assessment opgesteld, om zo simplificatie effectief en efficiënt te ondersteunen. Door de geharmoniseerde aanpak wordt een kostenreductie van €35 mln. per jaar verwacht voor bedrijven die rijk zijn aan IE. Tevens zou er sprake zijn van €1 mld. aan kostenbesparing per jaar voor publieke inkopers. Ook zijn er sterke economische voordelen voor innovatieve ecosystemen door het verbeterde waarderingsproces en de geharmoniseerde aanpak, waardoor winsten voor EU-bedrijven zullen toenemen en de toegang tot financiering voor innovatieve bedrijven verbetert en de vraag naar innovatieve oplossingen wordt gestimuleerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Om in de toekomst onze welvaart, en daarmee de financierbaarheid van de gehele publieke sector, op peil te houden, moeten we investeren in onderzoek en innovatie. Het geld wordt in de toekomst verdiend met technologie die er nu nog niet is. In lijn met het coalitieakkoord werkt het kabinet dan ook toe naar de Europese norm om in lijn met de Lissabondoelstelling 3% van ons bruto binnenlands product te investeren in O&I.[1] Hiervan moet twee derde deel van het bedrijfsleven komen en een derde deel vanuit publieke investeringen.

[1] Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie

Intern gebruik

Het kabinet wil vaker optreden als '*launching customer*' voor innovatieve technologieën. Pre-commerciële inkoop biedt daarvoor een goed kader.

Met onder andere de *Innovation Impact Challenge* (de voormalige SBIR) zet Nederland in op de mogelijkheden die pre-commerciële inkoop biedt. Zoals aangegeven in het 3%-O&I-actieplan[2] en de evaluatie van de *Innovation Impact Challenge*[3] is de ambitie van het kabinet om innovatiegericht inkopen nog strategischer te integreren in een bestaande structuur. Daarvoor wordt nadrukkelijk gekeken naar inbedding in de Nationaal Agentschap Disruptieve Innovatie (NADI).

Op dit moment gaat het kabinet ervan uit dat pre-commerciële inkoop een belangrijk instrument zal worden voor NADI.[4] Hierbij sluit NADI aan bij het instrumentarium van de Duitse organisatie voor baanbrekende innovatie (SPRIN-D) als enige ARPA[5]-achtige organisatie die ook binnen de wettelijke kaders van de EU opereert. Van SPRIN-D is bekend dat zij veelvuldig gebruikmaken van het pre-commerciële inkoopinstrument. Flexibiliteit en snelheid zijn hierbij belangrijk om aan te sluiten bij innovaties die deze ruimte nodig hebben.

Pre-commerciële inkoop is ook van belang voor de realisatie van grensverleggende onderzoeks- en testfaciliteiten, waarbij de inzet van hoogtechnologische bedrijven nodig is om nieuwe instrumentatie te ontwikkelen. Dit geldt in het bijzonder voor de grote onderzoeksorganisaties die onder EU-recht vallen, maar ook voor internationale verdragsorganisaties kan actieve en gemoderniseerde pre-commerciële inkoop inspirerend zijn. Het stimuleert spin-offs en nieuwe markttoepassingen waardoor de impact van de investeringen in onderzoeks- en testinfrastructuur toeneemt.

Belangrijk uitgangspunt van het huidige beleid, ten aanzien van IE, in Nederland is dat innovaties essentieel zijn voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Om innovatie te stimuleren, daadwerkelijk te laten renderen en ten goede te laten komen van de Nederlandse kenniseconomie, is IE cruciaal.

IE-rechten stellen ondernemers in staat om ideeën, innovaties en creativiteit om te zetten in economische waarde. Zij bieden bedrijven niet alleen bescherming, maar ook strategische mogelijkheden om zich te onderscheiden, samen te werken en te investeren in verdere innovatie. Onderzoek laat zien dat bedrijven met een combinatie van verschillende IE-rechten doorgaans sterker presteren en sneller groeien dan bedrijven zonder IE-rechten.[6]

---

[2] 3% R&D-actieplan, Kamerstuk 33009-165
[3] Evaluatie SBIR, Kamerstuk 33009-177
[4] NADI-ontwerpvoorstel, Kamerstuk 33009-175
[5] Meer focus op uitdaging-gedreven, hoog-risicovolle financiering in verschillende fasen.
[6] IP and innovation in European sectors - Industry-level analysis report (29 januari 2026), te raadplegen via: https://www.euipo.europa.eu/en/publications/ip-and-innovation-in-european-sectors

Intern gebruik

Specifiek met betrekking tot IE en financiering, laat de recente evaluatie van het Nederlandse IE-beleid zien dat een stevige IE-positie in kapitaalintensieve sectoren vaak een randvoorwaarde vormt voor externe financiering, marktintroductie en internationale opschaling.[7] Door een tijdelijk concurrentievoordeel te waarborgen, fungeert IE als een katalysator voor het aantrekken van het nodige kapitaal om vroege concepten door te ontwikkelen tot commercieel levensvatbare producten of diensten.

Om de risico's voor de nationale veiligheid, zoals cyberaanvallen en spionage, bij inkoop- en aanbestedingstrajecten te verkleinen gelden er sinds 1 januari 2026 nieuwe beveiligingseisen voor bedrijven die voor de rijksoverheid of de politie een opdracht uitvoeren met risico's voor de nationale veiligheid, de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (ABRO). Dit geldt ook voor O&I-aanbestedingen wanneer sprake is van risico's voor de nationale veiligheid en komt tegemoet aan de eis om veiligheidsbelangen integraal mee te nemen in het aanbestedingsproces. Als de ABRO van toepassing is op een aanbestedingsprocedure controleert het Nationaal Bureau Industrieveiligheid (NBIV) of een bedrijf aan de ABRO voldoet. Het NBIV kijkt onder meer naar: de organisatie en het bestuur van het bedrijf; medewerkers en hun betrouwbaarheid; beveiliging, zoals kluizen en hekken; beveiliging van bijvoorbeeld computers, digitale netwerken en clouddiensten.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*
Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat er op dit moment nog te weinig gebruik wordt gemaakt van O&I-aanbesteding, inclusief pre-commerciële inkoop. Nederland staat positief tegenover de doelen die de Commissie met dit voorstel nastreeft; een beter functionerende interne markt voor innovatie door middel van een grotere rol die overheidsinkoop hierbij moet innemen. Een duidelijk en uniform EU-kader voor O&I-aanbestedingen kan daaraan bijdragen, het is echter de vraag of een (separaat) bindend EU-wetgevingsinstrument het juiste instrument is.

Pre-commerciële- en innovatieve inkoop kan een belangrijk instrument zijn om innovaties aan te jagen. Het is daarbij wel van belang dat het instrument aansluit bij de onzekerheden die gepaard gaan met innovatieve inkoop. Daarnaast is flexibiliteit en snelheid van groot belang. De ervaring leert dat te lange procedures en te veel administratieve lasten het verschil kunnen betekenen voor een startup of andere partijen met innovatieve oplossingen om wel of niet mee te doen aan een traject van O&I inkoop. Het kabinet wil vertraging van de procedures voorkomen.

Er is op dit moment geen wetgevend kader voor pre-commerciële inkoop. De huidige praktijk van pre-commerciële inkoop is gebaseerd op een mededeling van de Commissie uit 2007 (COM(2007) 799) en het daarbij behorende werkdocument (SEC(2007) 1668). De kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (2022/C 414/01) biedt verdere verduidelijking op het gebied van staatsteun. Binnen Nederland maakt de *Innovation Impact Challenge* (uitgevoerd door RVO) hier onder meer succesvol gebruik van.[8]

[7] Periodieke Beleidsevaluatie Intellectueel Eigendom, Kamerstuk 30635-14
[8] Innovation Impact Challenge | RVO.nl

Intern gebruik

Ook in het buitenland wordt deze werkwijze toegepast, bijvoorbeeld door het Duitse SPRIN-D. Voor partijen die pre-commerciële inkoop nu al gebruiken is het dan ook de vraag of het aanbestedingsdeel van de Innovatieverordening van toegevoegde waarde is. Strenge procedurele vereisten kunnen juist ook een drempel opwerpen voor pre-commerciële inkoop.

Niettemin kan een duidelijker aanbestedingskader mogelijk wel bijdragen aan het gebruik van innovatieve inkoop door partijen die daar nu nog geen gebruik van maken. De onbekendheid van het instrument bij publieke inkopers en de inherente onzekerheden die gepaard gaan met een traject van innovatieve inkoop voor zowel de publieke inkoper als de marktpartij kunnen ook belangrijke oorzaken zijn. Door betere toepassing van innovatieve inkoop wordt het op de markt brengen van innovatieve oplossingen mogelijk ook bevordert, omdat de overgang van succesvolle pre-commerciële trajecten naar commerciële vervolgopdrachten kan worden bespoedigd.

In het voorstel wordt een aantal van de kaders voor O&I-aanbesteding uit de mededeling van de Commissie uit 2007, verder uitgewerkt. Zo moet een O&I-aanbesteding in principe worden toegekend aan verschillende partijen tegelijkertijd. Daarnaast is er sprake van verschillende fases binnen de aanbesteding. Dit sluit ook aan bij de staande praktijk. Tot slot blijft IE in beginsel bij het bedrijf of onderzoeker. Indien dat niet het geval zou zijn dan zouden bedrijven of onderzoekers in veel mindere mate meedoen aan O&I-aanbestedingstrajecten.

Het kabinet is kritisch over het feit dat de procedurele voorschriften voor pre-commerciële inkoop zijn opgenomen in het voorstel voor de Europese Innovatieverordening, terwijl gelijktijdig een nieuwe Aanbestedingsverordening is gepubliceerd (*Public Procurement Act*), waarover de Kamer via een apart BNC-fiche geïnformeerd wordt. In de *Public Procurement Act* is eveneens een innovatieprocedure (artikel 41) opgenomen. Weliswaar is O&I uitgezonderd in het toepassingsbereik van de *Public Procurement Act*, maar de aanschaf van de commerciële eindproducten valt wel onder de Aanbestedingsverordening. Het valt het kabinet op dat er soms (subtiele) verschillen tussen de twee Commissievoorstellen zitten, en dat sommige bepalingen uit de Aanbestedingsverordening niet geregeld zijn in het voorstel voor de Innovatieverordening. Het kabinet is van mening dat alle regels over aanbestedingen, inclusief O&I aanbesteding in de Aanbestedingsverordening thuishoren. Dit neemt niet weg dat het kabinet erop inzet dat snelheid en flexibiliteit bij O&I-aanbesteding geborgd blijft. Een algemene uitzondering in de Aanbestedingsverordening voor O&I aanbestedingen zonder verdere bepalingen is daarom ook een optie.

Voor wat betreft het activeren van het EU-voorkeursprincipe in de Europese Innovatieverordening, benadert het kabinet een Europees voorkeursprincipe met terughoudendheid. Het EU voorkeursprincipe kan worden ingezet om de weerbaarheid van de Unie te versterken en, wanneer minder ingrijpende maatregelen of inzet van bestaande handelsinstrumenten ontoereikend zijn, om strategische markten te stimuleren die essentieel zijn voor de lange termijn weerbaarheid van de Unie, waarbij per sector, waardeketen of industrie zorgvuldig de baten afgewogen moeten worden tegen de kosten, in brede zin.

Intern gebruik

De toepassing moet tijdelijk, doelmatig en proportioneel zijn en de markttoegang voor gelijkgestemde handelspartners moet zo min mogelijk worden belemmerd en verenigbaar zijn met de internationale juridische verplichtingen van de EU. In lijn met deze benadering zal de EU-voorkeurbepaling voor O&I inkoop worden afgewogen.

Uit het oogpunt van consistentie en uniformiteit pleit het kabinet, in lijn met de bredere inzet om de voorstellen ten aanzien van innovatieve inkoop over te hevelen naar de Aanbestedingsverordening, ervoor het kader voor een EU-voorkeursprincipe vast te leggen in de Aanbestedingsverordening. Uit het BNC-fiche voor de Aanbestedingsverordening volgt dat het kabinet stevig zal inzetten op het weghalen van een vrijwillig inzetbaar Europees voorkeursprincipe en inzet op een 'passieve' bepaling over hoe het Europees voorkeursprincipe wordt uitgevoerd, dat dan vervolgens kan worden 'geactiveerd' in sectorale regelgeving als er een zorgvuldige afweging door de Commissie en lidstaten voor de betreffende strategische sector is gemaakt.

Daarnaast is het kabinet positief over het voorstel om veiligheidsbelangen integraal mee te nemen in het O&I-aanbestedingsproces, vanwege toenemende risico's voor de nationale en economische veiligheid. Het is daarom van belang dat er voldoende aandacht is voor welke ondernemer toegang krijgt tot gevoelige informatie, om zo de veiligheid en publieke belangen van de lidstaten en de Unie te borgen. Het voorstel creëert hiermee een gelijk Europees speelveld, versterkt de Europese strategische autonomie en levert zo een concrete bijdrage aan de weerbaarheid van de EU.

Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat, net als in de Aanbestedingsverordening, in het voorstel is verduidelijkt dat inkopers sociale doelstellingen kunnen meewegen in het O&I-aanbestedingsproces, zodat via inkoop een positieve sociale impact kan worden gegenereerd

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de Innovatieverordening moet bijdragen aan het stimuleren van het gebruik van pre-commerciële inkoop. De invulling van de Innovatieverordening moet bijdragen aan flexibiliteit en snelheid bij O&I-aanbesteding en niet leiden tot extra administratieve lasten. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen om te voorkomen dat er extra verplichtingen rond onder andere marktconsultaties, gunningscriteria en financiële voorwaarden komen die leiden tot verlies van snelheid en flexibiliteit ten opzichte van de huidige praktijk. Om de flexibiliteit te borgen zal het kabinet ook kijken of het mogelijk is de kaders op een andere wijze vorm te geven dan via een bindend EU-wetgevingsinstrument. Voor organisaties die zich expliciet bezighouden met het stimuleren van innovatie (zoals NADI en de Defensie Innovatie en Opschaling Autoriteit) is dit extra van belang. Tegelijkertijd vinden veel innovatieve trajecten plaats bij reguliere ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties zijn vaak eigenaar van maatschappelijke opgave en moeten de oplossing uiteindelijk toepassen. Daarom zal Nederland pleiten voor proportionele kaders die aansluiten bij het type organisatie, de aard van het traject en bijbehorende risico's. Daarbij zal Nederland ook aandacht vragen voor voldoende flexibiliteit voor gespecialiseerde *innovation agencies*.

Intern gebruik

De Commissie heeft niet aangegeven of er een overgangsregeling van toepassing is voor reeds lopende trajecten ten aanzien van O&I-aanbesteding. Het kabinet is van mening dat hier duidelijkheid over verschaft moet worden.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de oprichting van een Europees Competentiecentrum binnen EUIPO met als doel de commercialisering van IE te stimuleren. Aandachtspunten zijn vooral de praktische bruikbaarheid, kostendekking en een goede aansluiting en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven.

Het kabinet acht de ontwikkeling van een vrijwillig EU-kader voor de waardering van IE-rechten en regulatoire bescherming van geneesmiddelen nuttig. Hetzelfde geldt voor de opzet van een matchingplatform. Daarbij zal het kabinet wel kritisch kijken naar de praktische toepasbaarheid. Voorkomen dient te worden dat het enkel een digitale verzamelplaats wordt, zonder actieve matchmaking. Daarbij is het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in een vrijwillig waarderingskader voor IE-activa en een digitaal matchingplatform, maar ook in het ondersteunen van een markt voor IE-activa en het verzorgen van trainingen, bewustwording en een helpdesk.

Verder vindt het kabinet het van belang dat goed wordt aangesloten bij reeds bestaande initiatieven en organisaties op dit terrein. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Europese Investeringsbank, de *World Intellectual Property Organization* (WIPO), het Europees Octrooibureau en nationale en regionale IE bureaus.

Het kabinet vindt het positief dat de kosten van het systeem volgens het voorstel gedekt zullen worden vanuit het operationele budget en begrotingsurplus van het EUIPO en niet zullen drukken op de Rijksbegroting. Wel vormt de zogeheten '*cross-financing'* een aandachtspunt: de inkomsten van het EUIPO bestaan grotendeels uit taksen voor EU merk- en modelrechten. Merk- en modelhouders betalen dus in deze opzet mee aan algemene instrumenten die ook ten goede zullen komen aan andere IE-houders.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De publicatie van de Innovatieverordening, die een uitgebreid aanbestedingshoofdstuk kent, valt samen met de publicatie van het voorstel voor de Europese Aanbestedingsverordening. Meerdere lidstaten onderschrijven het belang van vereenvoudiging en verduidelijking voor publieke inkopers, zodat het 'hoe' van aanbesteden (de procedures). Zij stellen dat dit op één centrale plek in de EU-wetgeving vindbaar dient te zijn, uit oogpunt van consistentie en uniformiteit dienen de aanbestedingsbepalingen van de Europese Innovatieverordening alsnog ondergebracht te worden onder de Aanbestedingsverordening. Er is nog geen rapporteur voor dit voorstel bekend vanuit het Europees Parlement. Ook is er nog geen inzicht in de positie van het Europees Parlement.

Intern gebruik

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt, waar ook de harmonisering van IE-recht en O&I-aanbesteding onder valt en waarop het verordeningsvoorstel ziet, heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel het vermogen van de Unie te versterken om innovatieve oplossingen te ontwikkelen, te commercialiseren en op te schalen. Gezien het risico op versnippering en beperkte schaalgrootte kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Op het gebied van O&I-aanbesteding is het wel de vraag of een bindend EU-wetgevend kader noodzakelijk is om dit te bereiken (zie nader onder kopje 'proportionaliteit'). Het kabinet ondersteunt een geharmoniseerde aanpak van IE. Hierdoor krijgen innovatieve ondernemers de ruimte om hun ideeën te ontwikkelen, geld op te halen op basis van hun octrooien of andere intellectuele eigendom, en door te groeien op de hele Europese markt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel het vermogen van de Unie te versterken om innovatieve oplossingen te ontwikkelen, te commercialiseren en op te schalen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat gemeenschappelijke regels voor O&I-aanbestedingen, waaronder pre-commerciële aanbestedingen, een duidelijker en eenduidige kader kunnen bieden. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de doelen van de Commissie voor zover het de

Intern gebruik

bepalingen over O&I-aanbestedingen betreft, mogelijk ook kunnen worden bereikt met een minder zwaar middel dan een bindend EU-wetgevingsinstrument, hiermee behouden we flexibiliteit terwijl er ondertussen meer duidelijk kan worden verschaft. Daarnaast constateert het kabinet dat een aantal bepalingen in de voorgestelde verordening, zoals verplichte marktconsultaties en gunningscriteria mogelijk verder gaat dan strikt noodzakelijk. In de onderhandelingen zal hierover verduidelijking gevraagd worden en waar nodig aanpassingen worden voorgesteld.

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

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel voor de oprichting van een competentiecentrum heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting, aangezien de nodige opstartkosten en de kosten van de taken die aan het EUIPO worden toegekend, zullen worden gefinancierd uit het budget en opgebouwde begrotingsoverschot van het EUIPO. Mochten er toch consequenties zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.”.

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

Er worden geen noemenswaardige gevolgen voor nationale begrotingen of overheidsdiensten van lidstaten verwacht. Hoewel overheidsinstanties en publieke inkopers te maken zullen krijgen met beperkte eenmalige aanpassingskosten voor de invoering van de nieuwe kaders, zullen deze kosten naar verwachting ruimschoots worden gecompenseerd door besparingen op administratieve kosten als gevolg van de harmonisering en vereenvoudiging van procedures voor pre-commerciële inkoop. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden in principe ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De in het voorstel vervatte initiatieven leiden voor Nederlandse bedrijven en burgers naar verwachting niet tot extra regeldruk of tot een verhoging van administratieve lasten. Het voorstel is juist expliciet gericht op het verminderen hiervan. Er worden geen nieuwe verplichtingen opgelegd. Integendeel, er worden blijkens de toelichting op het voorstel extra administratieve kostenbesparingen verwacht voor bedrijven. Het gaat om 1 miljard euro per jaar voor publieke inkopers die O&I-aanbestedingen willen uitvoeren, dankzij een geharmoniseerd kader voor O&I-aanbestedingen, waaronder voor gezamenlijke grensoverschrijdende O&I-aanbestedingen. Ook wordt er voorzien dat er 35 miljoen euro per jaar bespaard kan worden door IE-intensieve bedrijven, dankzij meer geharmoniseerde benaderingen van IE-waardering en eenvoudigere IE-licentieverlening en -overdracht via de IE-marktplaats.

Intern gebruik

Advies Adviescollege Toetsing & Regeldruk (*ATR)*
Het ATR adviseert om vanuit het oogpunt van werkbaarheid bij de Commissie erop aan te dringen dat de bepalingen over aanbesteding onderdeel worden van de nieuwe Aanbestedingsverordening. Het kabinet onderschrijft dit advies van het ATR en heeft dit standpunt verwerkt in de inzet in dit BNC-fiche.

ATR adviseert om bij de Commissie aan te dringen op het in kaart brengen van de regeldrukgevolgen en deze vervolgens zelf te vertalen naar de specifiek Nederlandse Situatie. Het Kabinet zet zich in algemene zin in om regeldruk te verminderen en zal dit ook uitdragen in deze onderhandelingen, deze inzet wordt gereflecteerd in dit BNC-fiche. Het kabinet zal de Commissie vragen om een inschatting van de regeldrukgevolgen voor de EU en waar mogelijk uitgesplitst per lidstaat.

ATR adviseert om bij de Commissie te bevorderen dat *regulatory sandboxes* worden ingericht bij markttoezichthouders om regeldruk voor *start-ups* en *scale-ups* te beperken. Het kabinet waardeert dit advies van de ATR. *Regulatory Sandboxes* maken echter geen onderdeel uit van dit voorstel. Gelijktijdig aan het voorstel voor de Innovatieverordening heeft de Commissie een voorstel voor raadsaanbevelingen over *regulatory sandboxes* uitgebracht. Hierover wordt een apart BNC-fiche geschreven.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*
Het voorstel zal naar verwachting een positieve invloed hebben op de Europese markt voor O&I-investeringen en de waardering en commercialisering van IE. Daarnaast ondersteunt het voorstel het verkrijgen van financiering om belangrijke technologieën op te schalen, in lijn met de doelstellingen op het gebied van veiligheid, weerbaarheid en strategische autonomie. Voor aanbestedingen geldt een principe van EU-voorkeur voor O&I inkoop. Dit versterkt de algehele onafhankelijkheid en concurrentiekracht van de EU. Het kabinet heeft daarbij oog voor de impact van het voorstel op derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, in de onderhandelingen.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Op grond van artikel 288 WVEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en mag daarom, anders dan EU-richtlijnen, in beginsel niet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Daarentegen rust op de lidstaten wel de verplichting effectief uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen van de verordening. Dat vergt vaak de totstandbrenging van nationale uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld om te voldoen aan de bepalingen waarin een concrete verplichting aan de lidstaten is opgelegd. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om nationale regelgeving te wijzigen of in te trekken als die strijdig is met de betreffende verordening. Het voorstel kan mogelijk tot uitvoeringswetgeving nopen, zoals aanpassing van de Aanbestedingswet 2012.

Intern gebruik

Gezien de nauwe samenhang tussen de aanbestedingsbepalingen van dit voorstel voor een Innovatieverordening en het voorstel voor de Aanbestedingsverordening, zullen de consequenties voor nationale regelgeving in samenhang moeten worden bezien.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Het voorstel bevat vijf grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Artikel 39 voldoet aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Er is gekozen voor optie 2 van de modelbepalingen, waarbij de bevoegdheid tot het aannemen van gedelegeerde handelingen is beperkt tot vijf jaar. Het kabinet valt wel op dat in het artikel per abuis een aantal foutieve verwijzingen is opgenomen, en het kabinet zal de Commissie hierop attenderen.

Artikel 11, tweede lid, voorziet in een grondslag waarmee de Commissie een gedelegeerde handeling kan aannemen om derde landen, waarmee een internationaal akkoord is gesloten waaronder O&I-aanbesteding valt, uit te sluiten van gelijke behandeling met Unielanden. Het gevolg van die uitsluiting is dat die aangewezen derde landen geen preferente behandeling meer genieten op het niveau van de lidstaten zelf ondanks een daartoe strekkend akkoord. Met deze bevoegdheid kan de Commissie derde landen uitsluiten van de gelijke behandeling zoals overeengekomen in het akkoord met dat derde land als a) het derde land het beginsel van nationale behandeling van EU producten en EU ondernemingen niet respecteert, b) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is om strategische afhankelijkheden of andere ontwikkelingen de voorzienings- en leveringszekerheid van deze producten in de Unie in gevaar kan brengen, of 3) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is op andere gronden opgenomen in het desbetreffende akkoord met het derde land. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet onjuist, nu het niet gaat om het wijzigen dan wel aanvullen van de basishandeling. Het kabinet ziet deze maatregel als een handelspolitieke tegenmaatregel die bepaalde preferenties opschort als reactie op de gedragingen van het derde land. Daarmee toont het een veel grotere gelijkenis met handelsdefensieve maatregelen of zelfs uitvoeringshandelingen die vastgesteld kunnen worden op grond van Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 over de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen. Het kabinet pleit er dan in ieder geval voor deze bevoegdheidsgrondslag voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in bevoegdheidsgrondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 worden vastgelegd, aangezien de handelingen zien op uitvoering van het voorstel volgens eenvormige voorwaarden. Gelet op de grote geopolitieke impact van dergelijke uitvoeringshandelingen, acht het kabinet zelfs voorstelbaar dat de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen aan de Raad wordt voorbehouden ingevolge artikel 291, tweede lid, VWEU vergelijkbaar met de benadering gekozen bij artikel 5 van Verordening (EU) 2023/2675.

Artikel 19, tiende lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen om de lijst van gevallen waarin aanbestedende diensten de eigendom van intellectuele eigendomsrechten kan verkrijgen die voortkomen uit de werkzaamheden van de ondernemer in het kader van de overheidsopdracht voor O&I, niet zijnde pre-commerciële inkoop, aan te passen.

Intern gebruik

Hoewel het toekennen van deze bevoegdheid wel mogelijk is, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, acht het kabinet toekenning van deze bevoegdheden niet wenselijk. Bescherming van IE is van belang voor innovatie, uitzonderingen hierop dienen daarom in de basishandeling zelf te worden vastgelegd, in plaats van aanvulling of wijziging via gedelegeerde handelingen.

Artikel 22, vijfde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie de lijst kan aanpassen van gevallen waarin het contract kan worden gegund zonder daarbij gebruik te maken van *multiple sourcing*. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk omdat dit bijdraagt aan de flexibiliteit van het instrument omdat het in een later stadium mogelijk moet zijn op basis van gegronde redenen extra uitzonderingen te maken op *multiple sourcing*. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het hier gaat om wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

Artikel 24, twaalfde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie de lijst kan aanpassen van gevallen, waarin de publieke inkoper kan besluiten de O&I-aanbesteding niet te organiseren in verschillende opvolgende O&I-fases. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk omdat dit bijdraagt aan de flexibiliteit van het instrument omdat het in een later stadium mogelijk moet zijn op basis van gegronde redenen extra uitzonderingen te maken op het uitgangspunt van verschillende O&I-fases. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het hier gaat om wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

Artikel 29, zesde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie publieke inkopers kan verplichten om bepaalde veiligheidsmaatregelen te nemen bij aanbestedingen vanwege een vastgesteld specifiek EU-belang op het gebied van veiligheid. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet ook wenselijk, omdat het belangrijk is dat in dit geval snel gehandeld kan worden. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet echter onjuist, nu het gaat om eenvormige uitvoering van de basishandeling. De handeling borgt uniforme toepassing van de maatregelen die publieke inkopers treffen met betrekking tot veiligheid. Daarnaast is het kabinet van mening dat de afbakening scherper moet, in het bijzonder hoe zo'n specifiek veiligheidsbelang van de Unie geïdentificeerd wordt. Het kabinet pleit er daarom voor deze bevoegdheidsgrondslag voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in een bevoegdheidsgrondslag voor uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 wordt vastgesteld, omdat het gaat om een uitvoeringshandeling van algemene strekking als bedoeld in artikel 2, lid 2, onderdeel a, van Verordening (EU) 182/2011, en voor het verder afbakenen van de omstandigheden waaronder de grondslag mag worden ingezet.

Intern gebruik

Het voorstel bevat drie grondslagen voor uitvoeringshandelingen.

Er zijn uitvoeringshandelingen voorzien om de technische specificaties vast te stellen van het IE-waarderingskader en *matching*platform (artikel 32 lid 3, laatste twee alinea's) en om de voorwaarden vast te stellen voor het certificeringsstelsel (artikel 35, lid 5). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het zorgt voor snelheid en flexibiliteit in het vaststellen van deze onderdelen en de wetgevingsprocedure hier niet mee hoeft te worden belast. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2 lid 2, onder a, van de Comitologieverordening).

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

Het voorstel betreft een verordening. De voorgestelde datum van inwerkingtreding betreft 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet zal inzetten op een latere toepassingstermijn in verband met mogelijke uitvoeringsregelgeving (zie paragraaf 6, onderdeel a) en om publieke inkopers voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op de nieuwe regels.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In de verordening is opgenomen dat er een evaluatie zal plaatsvinden, uiterlijk binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de verordening. Nadien zal de Commissie om de vijf jaar de uitvoering van de verordening evalueren. Het kabinet kan zich hierin vinden.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.

Intern gebruik