

## **EZK ism JenV en BZK, COM(2021)205, Mededeling Bevorderen Europese aanpak inzake Kunstmatige Intelligentie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Bevorderen van een Europese aanpak inzake kunstmatige intelligentie

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

21 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 205](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

#### **Nr. impact assessment Commissie en Opinie**

Niet opgesteld

#### **Behandelingstraject Raad**

Telecomraad

#### **Eerstverantwoordelijk ministerie**

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **2. Essentie voorstel**

In deze mededeling geeft de Commissie een toelichting op het op 21 april 2021 gepresenteerde kunstmatige intelligentie-pakket (hierna AI) . Het bevat een voorstel voor een verordening voor AI en een herziening van het Gecoördineerd plan inzake kunstmatige intelligentie uit 2018 , met als doel de EU wereldleider te maken op het gebied van verantwoorde ontwikkeling en toepassing van AI waarbij de mens centraal staat, en die is gebaseerd op Europese normen en waarden . Het voorstel voor een verordening voor AI bevat regels voor het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen in verschillende risico-categorieën, in aanvulling op het huidige regulerend kader. Zie voor een nadere toelichting het BNC-fiche over het voorstel voor een Verordening voor een Europese aanpak van kunstmatige intelligentie dat gelijktijdig met dit fiche aan uw Kamer is aangeboden.

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI bevat concrete gemeenschappelijke acties van de Commissie en lidstaten om de toegevoegde waarde van AI voor de EU te optimaliseren en de positie van de EU op AI te versterken. Dit is onderdeel van de bredere strategie voor de digitale transitie van de EU in de komende tien jaar, zoals onlangs is geschetst in het Digitale Kompas . De Commissie stelt een aanpak voor langs de volgende vier actielijnen:

Schep gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling en toepassing van AI door onder andere uitwisseling van beleidsinzichten, het benutten van data en investeren in kritische computercapaciteit;

Maak van de EU een plek waar AI-excellentie kan floreren van het laboratorium tot de markt, onder meer door het financieren van AI-excellentiecenters en het opzetten van Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van AI, data en robotica (onder Horizon Europe). Faciliteer test- en experimenteerfaciliteiten voor innovatieve AI, digitale innovatiehubs voor het ondersteunen van AI-toepassingen door het MKB en overheidsdiensten (via het Digital Europe Programme);

Zorg ervoor dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving door

onder andere in te zetten op een beleidskader voor AI dat bijdraagt aan vertrouwen in AI; door lidstaten aan te moedigen om talent en vaardigheden te stimuleren voor de ontwikkeling van verantwoorde AI en door de Europese visie op duurzame en verantwoorde AI wereldwijd uit te dragen;

Ontwikkel strategisch leiderschap op AI in sectoren met een hoge impact, zoals op het gebied van energie en milieu, gezondheidszorg, robotics (smart industry), publieke dienstverlening, veiligheid, mobiliteit en landbouw.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

De ontwikkeling en inzet van verantwoorde AI in Nederland is een van de prioriteiten in de kabinetsbrede Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS). In navolging daarvan heeft het kabinet op 8 oktober 2019 het Strategisch Actieplan voor AI (SAPAI) gelanceerd, met een overkoepelende AI-aanpak. Ook heeft het kabinet op 8 oktober jl. met de beleidsbrief AI, publieke waarden en mensenrechten en de brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid uw Kamer geïnformeerd. Kern van het Nederlandse AI-beleid is om de maatschappelijke en economische kansen van AI te verzilveren, en de publieke belangen bij AI te borgen. Tegelijkertijd met SAPAI is de publiek-private Nederlandse AI Coalitie (NLAIC) gelanceerd, met inmiddels meer dan 450 deelnemers uit het bedrijfsleven, wetenschap, overheid en onderwijs. Deze coalitie is er op gericht om samenwerking in het land te versterken en krachten te bundelen op het gebied van onderzoek, innovatie en vaardigheden. Vanuit het Nationaal Groeifonds zijn onlangs middelen toegekend voor het meerjarige AiNed investeringsprogramma. In de voortgangsrapportages van de NDS staat een jaarlijkse update van het AI-beleid en een overzicht van de financiële middelen voor investeringen in AI.

Naar aanleiding van de publicatie van het "Witboek AI" door de Commissie heeft het kabinet haar appreciatie hiervan met de Kamer gedeeld. In de appreciatie wordt ingegaan op de gewenste samenhang tussen het – in het Witboek genoemde – Ecosysteem van excellentie en Ecosysteem van vertrouwen. Het kabinet heeft als vertrekpunt dat de twee ecosystemen van excellentie en vertrouwen hand in hand gaan en elkaar versterken. Het Ecosysteem van vertrouwen creëert de juiste randvoorwaarden voor mensgerichte en veilige AI-systemen, waardoor economische en maatschappelijke kansen van AI kunnen worden benut. Voor (aanvullend) beleid en wetgeving pleit het kabinet voor een 'lerende aanpak', waarbij onderzoek, experimenten en pilots input opleveren voor nut, noodzaak, toepasbaarheid en impact van het instrumentarium.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie die verdere invulling geven aan haar eerdere mededelingen over AI. Het kabinet staat positief tegenover de AI-ambities zoals beschreven in de mededeling. De snelle wereldwijde opmars van AI en de miljardeninvesteringen vanuit onder meer de Verenigde Staten en China en bredere geopolitieke ontwikkelingen en veiligheidsdreigingen vragen om een proactieve en ambitieuze aanpak. Dit vereist een intensivering van de Europese investeringen, een meer gecoördineerde inzet om de Europese concurrentiekracht te behouden en vergroten, én in het tonen van leiderschap in het bevorderen van betrouwbare en veilige AI door wetgevende kaders te stellen waarmee de EU wereldwijd de standaard kan zetten. Ook sluit het uitgangspunt van de Commissie dat vertrouwen en excellentie twee kanten van dezelfde medaille zijn aan bij de ambitie van het kabinet om in te zetten op het verzilveren van kansen voor innovatieve AI op basis van verantwoorde AI die fundamentele rechten borgt.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde verordening en staat positief tegenover de doelstellingen zoals beschreven in het voorstel voor een verordening. Tegelijkertijd heeft het kabinet wel meerdere aandachtspunten. Zie voor een uitgebreide appreciatie het BNC-fiche over het voorstel voor een verordening AI dat gelijktijdig aan uw Kamer is gezonden.

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI wordt door het kabinet positief ontvangen. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat fragmentatie tegen moet worden gegaan bij de inspanningen voor AI tussen nationaal en EU-niveau, in de onderzoekswereld zelf, en tussen de onderzoekswereld en industrie. Het kabinet acht het van belang dat zoveel als mogelijk aansluiting

wordt gezocht bij bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de Nederlandse AI Coalitie. Hieronder wordt ingegaan op de vier actielijnen van de herziening van het gecoördineerde plan.

**Gunstige voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling en toepassing van AI**

Het kabinet onderschrijft het belang van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling en toepassing van AI, zoals een bestuurlijk en coördinerend kader om effectief beleidsinzichten te delen en het potentieel van data voor AI te benutten. Voor dit laatste is ook een sterke nationale-data infrastructuur, inclusief innovatieve rekenfaciliteiten essentieel. Initiatieven als GAIA-X, de Europese Alliantie voor industriële data, edge en cloud, Important Projects of Common European Interest (IPCEI) Cloudinfrastructuur en services, de European Open Science Cloud (EOSC) en de Europese data ruimtes kunnen bijdragen aan een veilige en betrouwbare data-infrastructuur in de EU. Aandachtspunt is dat de Commissie ervoor zorgt dat de samenhang tussen de initiatieven gewaarborgd blijft, onder meer door de nodige aandacht te geven aan interoperabiliteit.

Van de EU een plek maken waar AI-excellentie kan floreren van laboratorium tot de markt  
Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op horizontale acties zoals het opzetten van Europese samenwerkingsverbanden in onderzoek en innovatie op het gebied van AI, data en robotica onder Horizon Europe. De voorgestelde maatregelen van de Commissie bieden een adequaat kader voor Europese samenwerking op het terrein van onderzoek en innovatie. De EU heeft op AI-gebied onderzoekers, laboratoria en startups van wereldklasse. Door de snelle mondiale ontwikkelingen is een intensivering van Europese investeringen én een meer gecoördineerde aanpak ter vergroting van de Europese concurrentiekracht gewenst. Het kabinet is voorstander van Europese publiek-private partnerschappen tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen, onder meer voor grootschalige strategische Research, Development, and Innovation (R&D&I)-samenwerking. Dergelijke meerjarige internationale en strategische samenwerking is noodzakelijk om EU-brede ecosystemen te realiseren voor snellere, bredere, diepere en dus succesvollere R&D&I. Partnerschappen vormen tevens een basis om nationaal en EU-beleid, strategieën en middelen op elkaar af te stemmen, waardoor particuliere investeringen worden aangetrokken en de doeltreffendheid van overheidssteun wordt vergroot. Nederland staat sterk in het Europese AI netwerk. Het kabinet kan zich ook vinden in de voorgestelde maatregelen om ondersteund vanuit Horizon Europe excellent AI-onderzoek en -innovatie te stimuleren en het Europese concurrentievermogen te verbeteren door onder andere het opzetten van een "AI Lighthouse", om een alliantie van sterke Europese onderzoekscentra verder uit te bouwen.

**Ervoor zorgen dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving**

Om ervoor te zorgen dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving wordt een Europese aanpak voor AI ontwikkeld op basis van de genoemde ecosystemen voor vertrouwen en excellentie. Voor dat eerste wordt onder meer ingezet op een voorstel voor een verordening voor AI. Een ecosysteem van vertrouwen heeft echter niet alleen met regelgeving te maken, maar ook bijvoorbeeld met de meerwaarde van het toepassen van AI voor maatschappelijke uitdagingen. Dat doet het kabinet bijvoorbeeld samen met partners binnen de NLAIIC. Een voorbeeld hiervan is het Ethical, Legal and Societal Aspects Lab (ELSA lab) 'Voorkomen armoede en schulden', waar zowel overheid als private bedrijven inzetten op het gebruik van ethische AI. Om de Europese aanpak voor mensgerichte AI wereldwijd te bevorderen spant het kabinet zich in voor meer samenwerking met gelijkgestemde partners. Ook wil het kabinet een actieve rol blijven spelen in internationale discussies en initiatieven zoals in multilaterale fora als OESO, UNESCO en het Global Partnership on AI (GPAI).

Het kabinet vindt het voorts van groot belang om talent en vaardigheden te stimuleren voor de ontwikkeling van verantwoorde AI, en dat iedereen (bij)scholingsmogelijkheden heeft voor AI-gerelateerde kennis en vaardigheden. Daarom verwelkomt het kabinet de oproep van de Commissie aan lidstaten om hieraan hoge prioriteit aan te geven.

**Opbouwen van strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact**

Het kabinet verwelkomt de zeven sectorale actiegebieden om strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact op te bouwen zoals op het gebied van energie en milieu, gezondheid en zorg, robotica (smart industry), publieke dienstverlening, veiligheid, mobiliteit en landbouw. Deze toepassingsgebieden sluiten aan bij de Nederlandse inzet, waar ook deelnemers uit de Nederlandse AI Coalitie aan werken. Hieronder gaat het kabinet nader in op een aantal van deze sectoren.

Het kabinet verwelkomt de ambitieuze Commissievoorstellen om de publieke sector een pionier te maken in het toepassen van AI. De scope van de publieke sector kan echter scherper worden geformuleerd. Het kabinet ziet potentie in een bredere scope van publieke dienstverlening op maat door ook het fysieke domein, zoals bouwwerken en openbare ruimte, toezicht en handhaving hierbij te betrekken. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor een gebalanceerde lijst van acties, die niet alleen toeziet op implementatie, maar ook op ontwikkeling, in relatie tot publieke waarden en grondrechten.

Het kabinet ondersteunt het standpunt dat AI grote kansen biedt voor rechtshandhaving, en dat samenwerking tussen rechtshandhaving van de diverse lidstaten op bepaalde onderwerpen de ontwikkelingen kunnen versnellen en effectiever kunnen maken. Het kabinet verwelkomt de ambities om kennisdeling en samenwerking te verbeteren en te vergemakkelijken. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor het beginsel dat samenwerking tussen de partijen gelijkwaardig en wederkerig dient te zijn.

Het kabinet verwelkomt de initiatieven om mobiliteit en logistiek, zowel van personen als van goederen, slimmer, veiliger en duurzamer te maken via AI. Het is goed dat de EU daarbij oog heeft voor het belang van data, van het standaardiseren en het delen daarvan. Naast aandacht voor techniek, vragen we aandacht voor de wijze waarop personen en bedrijven vervolgens hun mobiliteits/transportbehoefte willen invullen met behulp van het verbeterde aanbod. Dat vraagt om een constructieve dialoog tussen inwoners, bedrijven en overheden, ondersteund door kennisinstellingen.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van de EU-lidstaten op het AI-pakket zijn overwegend positief. Mensgerichte AI wordt door EU-lidstaten als een Europese aanpak beschouwd, waarbij de mens centraal staat bij het ontwikkelen van AI.

Vorig jaar heeft het Europees Parlement een tijdelijk speciale comité inzake kunstmatige intelligentie in het digitale tijdperk opgericht welke heeft gepleit voor een kader voor ethische aspecten van kunstmatige intelligentie. De rapporteur is Ibán García del Blanco. Het EP heeft nog geen specifiek standpunt ingenomen ten aanzien van de mededeling en het gecoördineerde plan.

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a)       Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, o.a. de interne markt, industriebeleid, onderzoek en technologische ontwikkeling. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten, waarbij geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). Op het terrein van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid (zie artikel 6, onder b, VWEU), dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

b)       Subsidiariteit

De grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Het doel van de mededeling is om de toegevoegde waarde van AI voor de EU te optimaliseren en de positie van de EU op AI te versterken. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Door op Europees niveau optimale randvoorwaarden te creëren kan het potentieel van de Europese digitale economie verder ontsloten worden. Europese AI-bedrijven kunnen zich onderscheiden door middel van een Europese mensgerichte benadering, met concurrentievoordeel als gevolg. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

c)       Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde vorm en inhoud van het Europees brede AI-initiatief staan in een evenredige verhouding tot het doel: het



versterken van technologische en industriële capaciteit op het terrein van AI van de EU en de verantwoorde toepassing van AI. Het pakket adresseert marktfalen door te investeren in innovatie en talent, bevordert samenwerking bij onderzoek en innovatie en bevordert (geharmoniseerde) wet- en regelgeving. De vervolgstappen die staan beschreven in de herziening van het gecoördineerde plan voor AI, laten de lidstaten bovendien voldoende ruimte en gaan niet verder dan noodzakelijk is. Het gaat o.a. om de implementatie van acties om fragmentatie tussen verschillende instrumenten voor AI op nationaal- en EU-niveau te verminderen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling verplicht niet tot een budgettaire inspanning van de lidstaten, maar beoogt met EU-instrumenten samenwerking tussen lidstaten te bevorderen en financiering te bieden voor nationale initiatieven. Het kabinet is van mening dat eventueel 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. Er wordt expliciet verwezen naar EU-fondsen als Horizon en Digital Europe, die vaak cofinanciering vragen. Vorig jaar heeft het kabinet daarvoor incidenteel extra budget beschikbaar gesteld. Eventuele extra cofinanciering vereist nieuwe besluitvorming door het kabinet. De Commissie verwijst expliciet naar de kansen die de Recovery and Resilience Facility (RRF) biedt om investeringen in AI en data te bevorderen. Het kabinet heeft besloten de hervormingen en investeringen voor een nationaal plan voor herstel en veerkracht aan het volgende kabinet te laten. In de Annex bij de mededeling heeft de Commissie de huidige inzet van lidstaten op dit beleidsterrein opgenomen. Voor Nederland zijn hier de publieke investeringen uit SAPAI (€ 45 mln per jaar), de publieke bijdrage aan de publiek-private samenwerking in de NLAI (€ 23,5 mln) en de publieke investeringen uit het Nationaal Groeifonds (€ 276 mln) opgenomen. Budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI draagt bij aan het Europese concurrentievermogen, onder meer door in te zetten op het stimuleren van onderzoek en innovatie en talent, samenwerkingsverbanden en het opbouwen van strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact. De onderscheidende voordelen die de EU biedt moeten voor bedrijven groot genoeg zijn om de EU als vestigingsplaats te kiezen boven bijvoorbeeld de VS en China, waar ook stevig wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling en toepassing van AI. Ook kan een meer gecoördineerd AI-aanpak binnen de EU een bijdrage leveren aan het beantwoorden van geopolitieke spanningen en dreigingen. Daarnaast raakt dit aan het kabinetsbeleid gericht op het waarborgen van de kennisveiligheid binnen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoekscentra.

Het kabinet is positief over de inzet van de Commissie voor een gemeenschappelijke en gecoördineerde Europese aanpak voor het opbouwen en versterken van strategisch leiderschap op het gebied van AI in sectoren van groot mondiaal belang, zoals op het gebied van gezondheidszorg, robotica, publieke dienstverlening, mobiliteit, en landbouw. Dit versterkt de weerbaarheid van deze sectoren en kan de strategische autonomie van de EU versterken. Daarnaast kunnen met het voorstel voor een verordening voor AI, Europese fundamentele rechten en veiligheid bij AI-toepassingen beter worden geborgd en kunnen samenwerkingsverbanden met derde landen worden versterkt.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

### Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
OCW:

5.1.2e

VWS:

5.1.2e

SZW:

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

BZ :

5.1.2e

VNG :

5.1.2e

IPO:

5.1.2e

DEF:

5.1.2e

I&W:

5.1.2e

CBS:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **JenV, COM(2021)170, Mededeling EU-strategie aanpak georganiseerde criminaliteit**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)

Datum ontvangst Commissiedocument

14 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 170 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
n.v.t.

Behandelingstraject Raad  
Justitie en Binnenlandse Zaken Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

### **2. Essentie voorstel**

Op 14 april jl. heeft de Commissie een EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (hierna de strategie) gepubliceerd . Tegelijkertijd presenteerde de Commissie een EU strategie voor de aanpak van mensenhandel en een aanbeveling aan de Raad om de Commissie te mandateren een samenwerkingsakkoord tussen de EU en INTERPOL te sluiten.

De strategie voor de periode 2021-2025 volgt op de EU Veiligheidsuniestrategie , de EU Raadsconclusies voor Interne Veiligheid en een Europese Politiepartnerschap en het EU dreigingsbeeld over de georganiseerde criminaliteit (SOCTA) van 2021 . De strategie bestaat uit vier actielijnen voor de Commissie, lidstaten, Raad, Europees Parlement en EU-agentschappen.

De eerste actielijn betreft de versterking van de rechtshandhavende en justitiële samenwerking en bijbehorende tijdige informatiedeling en toegang tot informatie. De Commissie roept op tot volledige en tijdige implementatie van EU-wetgeving, zoals voor het Schengen informatiesysteem (SIS) en de interoperabiliteit tussen informatiesystemen. Ook kondigt de Commissie voorstellen aan voor herziening van de Prüm-besluiten en een EU Politiesamenwerkingscode in 2021 en voor de aanpassing van de richtlijn voor het gebruik van biografische passagiersgegevens - Advanced Passengers Information (API) in 2022. Daarnaast pleit de Commissie voor het sterker verankeren van de EU EMPACT-samenwerking met acties en een wetgevend voorstel in 2023 en de versterking van de samenwerking met derde landen onder meer via Europol, Eurojust, het EOM en via het EU externe veiligheidsbeleid. De Commissie wijst verder op verschillende initiatieven voor EU agentschappen en organisaties, zoals de lopende onderhandelingen over de Europol-verordening , het gebruik van het VN Verdrag tegen Transnationale Georganiseerde Criminaliteit (UNTOC) door het EOM en modernisering van het casemanagement-systeem van Eurojust.

De tweede actielijn beoogt versterking van de opsporing en de aanpak van criminele structuren en fenomenen. Dat vergt volgens de Commissie daarop gerichte hoogwaardige criminaliteitsbeelden, bijpassende statistische informatievergaring, speciale nationale autoriteiten en bijpassende EU-samenwerking. Ook moeten gemeenschappelijke criteria voor de selectie van criminele kopstukken

en facilitators (High Value Targets) worden ontwikkeld. De Commissie wijst verder op bestaande initiatieven, waaronder het EU actieplan illegale vuurwapenhandel en de EU drugsstrategie van de Raad, en kondigt voor 2021 initiatieven aan, zoals het actieplan tegen mensensmokkel en wetgeving om online dienstverleners te verplichten tot het detecteren en melden van seksueel kindermisbruik-materiaal. De Commissie beoogt voortzetting van de ingezette bestrijding van cybercrime en cyberaanvallen, de aanpak van misbruik van girale betaalmiddelen, verschillende vormen van fraude (inclusief BTW- en accijnsfraude), evenals de aanpak van namaak-producten. Lidstaten worden aangespoord toe te treden tot het MEDICRIME-verdrag en de Commissie verkent of de EU ook tot dat verdrag kan toetreden. Vanwege de ondermijnende effecten van milieucriminaliteit zal de Commissie in 2021 aangepaste wetgeving voorstellen. Tot slot zal de Commissie een actieplan tegen de illegale handel in culturele goederen presenteren.

De derde actielijn richt zich op het afpakken van crimineel vermogen en het voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit infiltreert in de legale economie en samenleving. Hiertoe brengt de Commissie in 2021 een EU anti-witwaspakket uit, een voorstel tot verruiming van de toepassing van de EU confiscatierichtlijn en een voorstel voor herziening van het EU Raadsbesluit over Asset Recovery Offices. Verder beoogt de Commissie een koppeling van nationale verwijzingsportalen bankgegevens. Infiltratie en corruptie zijn belangrijke criminele modus operandi en daarom zal de Commissie onderzoeken of de bestaande EU-regelgeving nog toereikend is. Ook benadrukt de Commissie de noodzaak van een gezamenlijk intelligencebeeld op deze handelswijzen en bescherming van (onderzoeks)journalisten. Om de aanpak verder te versterken noemt de Commissie ook de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en het belang van preventie.

De vierde actielijn moet de rechtshandhaving en justitiële autoriteiten voor het digitale tijdperk toerusten. De georganiseerde criminaliteit opereert digitaal terwijl bewijsvergaringsmethoden en handhavende maatregelen onvoldoende zijn aangepast aan het digitale tijdperk. De Commissie benoemt in het bijzonder de verkenning naar oplossingen en een weg vooruit in 2022, voor dataretentie, behoud van standaard interceptiemogelijkheden naar aanleiding van 5G en voor rechtmatige gerichte toegang tot versleutelde informatie, terwijl de effectiviteit van encryptie gehandhaafd blijft voor privacybescherming en de communicatiebeveiliging. De Commissie roept verder op tot spoedige afronding van wetgeving voor grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs (E-evidence). Naast versterking van trainingsmogelijkheden geeft de Commissie aan dat Europol en de EU innovatie Hub aan de lidstaten prioriteiten voor onderzoek en ontwikkeling bij digitale opsporing voor accordering zullen voorleggen. Tot slot, de Commissie zal een Europese veiligheidsruimte voor data helpen ontwikkelen onder het DIGITAL programma voor het ontwikkelen van data-analyse-instrumenten inclusief kunstmatige intelligentie.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

De aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit van het kabinet. Criminele samenwerkingsverbanden, hun kopstukken en facilitators moeten in binnen- en buitenland worden opgerold. Criminele bedrijfsprocessen en criminele investeringen in de (il)legale nationale en Europese economie moeten integraal en multidisciplinair worden voorkomen en verstoord en crimineel vermogen moet waar deze zich ook in de wereld bevindt worden afgepakt. Dat vereist een beter criminaliteitsbeeld, een geïntegreerde aanpak en sterke multidisciplinaire Europese en internationale samenwerking in samenhang met de nationale en lokale aanpak, inclusief bestuurlijke en private partners en internationale organisaties. De aanpak moet door versterking van de weerbaarheid en handhaving een effectief antwoord bieden op het misbruik van kwetsbare maatschappelijke sectoren en faciliterende processen zoals het financiële stelsel, de digitale economie, logistieke processen en arbeidsintensieve sociaaleconomische sectoren. Digitale en innovatieprocessen vereisen dat dezelfde rechten, plichten en waarden online gelden als offline. De inzet moet zich ook richten op verbetering van de implementatie van EU-wetgeving en sterke handhaving van de rechtsstaat zowel in nationaal als in EU-verband. Gelet de dreiging is samenwerking essentieel, met behoud van de uitgangspunten van het Nederlandse rechtssysteem en door een systematische waarborging van de principes van subsidiariteit, proportionaliteit, soevereiniteit en wederkerigheid.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de strategie en is overwegend positief. Daarbij is wel van belang op te merken dat de aangekondigde maatregelen nog dienen te worden uitgewerkt.

Wat betreft de versterking van de rechtshandhavende en justitiële samenwerking ziet het kabinet waardevolle initiatieven voor bestaande en nieuwe instanties om met buitenlandse partners sterker te kunnen optreden tegen georganiseerde criminaliteit in goede samenhang met nationale initiatieven zoals de aanpak van ondermijning. Het kabinet steunt initiatieven tot het versterken van de informatiedeling zoals door aanpassing van wetgeving inzake het delen van opsporingsinformatie (Prüm), en het gebruik van de biografische gegevens van passagiers (API) en ziet noodzaak tot coherentie met (het gebruik van) mondiale informatiesystemen met dezelfde doelbinding. Het kabinet is positief over de in de mededeling aangehaalde initiatieven voor digitalisering van de Europese justitiesector conform haar eerder dit jaar uitgebrachte standpunt. Wat betreft de voorstellen voor de Europese Politiecode kan het kabinet het actualiseren en bijeenbrengen van bestaande instrumenten steunen, maar is het kritisch waar het gaat om (vergaande) harmonisatie, bijvoorbeeld van opsporingsbevoegdheden of de gerelateerde strafrechtelijke samenwerking. Sterkere doeltreffende samenwerking kan ook worden bereikt door optimaler gebruik van bestaande structuren, inclusief ondersteuning door EU-agentschappen en -netwerken, betere kennisuitwisseling tussen de lidstaten met behoud van maatwerk als gevolg van de verschillende rechtssystemen en in een klimaat van wederzijdse erkenning met passende rechtstatelijke waarborgen. Het kabinet is positief over de wens van de Commissie om de EMPACT-samenwerking meer te ondersteunen, mede vanwege de tastbare opsporings- en vervolgingsresultaten van EMPACT. Het kabinet is geïnteresseerd in deze operationele EU-samenwerking maar is ook kritisch over de door de Commissie bepleite noodzaak om de samenwerking in EU-wetgeving te verankeren daar waar de samenwerking al op politiek niveau nog recentelijk door de Raad kracht is bijgezet. Het kan leiden tot een systeem waarin nationale instanties wettelijk gebonden zijn aan de afspraken in deze samenwerking wat op gespannen voet kan staan met de gezagsrol van het Openbaar Ministerie, het opportuniteitsbeginsel en de gewenste flexibiliteit in de inzet van middelen en capaciteit van instanties. Het kabinet wenst deze belangrijke elementen in het Nederlandse rechtssysteem te behouden. Verder mist het kabinet aandacht voor het Europees Justitieel Netwerk dat een belangrijke bijdrage aan de praktische justitiële samenwerking biedt. Het kabinet is positief over het sluiten van een akkoord met INTERPOL en voor akkoorden met derde landen voor Europol en Eurojust, met name met belangrijke bron- en transitlanden, met inachtneming van de zorgen over de rechtsstaat in de beoogde landen. Daarbij is een coherent operationeel optreden samen met internationale partners noodzakelijk zodat alle informatie en instrumenten integraal en optimaal worden ingezet. Het kabinet hecht tot slot aan een sterke inzet van het EU-externe beleid maar stelt vast dat de mededeling onduidelijk blijft over de concrete EU-ambitie op dat vlak. Het kabinet zou graag zien dat de geopolitieke positie van de EU wordt ingezet en zogenoemde upstream disruption gericht op criminaliteit in bron- en transitlanden concreet wordt vormgegeven. Het kabinet zal daar in Europees verband actief op blijven inzetten.

Voor de versterking van de opsporing steunt het kabinet de inzet op een beter Europees criminaliteitsbeeld om doeltreffender analyse-gestuurd gemeenschappelijke interventies te plegen. Het beeld moet verder verrijkt worden in het bijzonder als het gaat over het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden. Het kabinet is positief over de voornemens om op EU-niveau, met oog voor ieders' verantwoordelijkheid en bevoegdheid, sterk in te zetten op mensenhandel, mensensmokkel en illegale handel in culturele goederen. Daarnaast omarmt het kabinet de voorgestelde aanpak van namaakproducten. Ten aanzien van toetreding tot het MEDICRIME-verdrag stelt het kabinet vast dat de strafrechtelijke aanpak het ultimum remedium is. Nederlandse en EU-deelname aan het MEDICRIME-verdrag, bieden in haar ogen momenteel geen toegevoegde waarde. Een grondige analyse van huidige tekortkomingen in de samenwerking is eerst nodig. Voor de aanpak van milieucriminaliteit ziet het kabinet een noodzaak tot een stevige Europese inzet onder meer in het licht van de Green Deal. Het kabinet acht het van belang dat in geval van een (bredere) verplichting tot strafbaarstelling er ruimte blijft voor andere, effectieve wijzen van handhaving (bestuurs- en privaatrechtelijk). Daarnaast is voor het kabinet de invoering van minimumstraffen niet aan de orde gezien de rechterlijke toetsingsvrijheid. Tot slot, de voorstellen voor de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen sluiten goed aan bij de oproep van de Raad en van Nederland die daar een actieve rol in Europees verband in vervult.

Wat betreft het afpakken van crimineel vermogen is het kabinet positief over het versterken van de gemeenschappelijke analyses inzake criminele investeringen en kwetsbaarheden van maatschappelijke sectoren en de aangekondigde maatregelen voor het versterken van de weerbaarheid van het financiële stelsel. Deze sluiten goed aan bij haar inzet voor meer evidence-based inzicht in criminaliteit zoals ook door het Strategisch Kenniscentrum Ondermijning wordt beoogd, meer harmonisatie van EU anti-witwas-wetgeving, de aanpak van facilitators van witwassen, een Europese toezichthouder en een effectieve ondersteuning van Financial Intelligence Units. Ook de beoogde herziening van en accenten voor de confiscatierichtlijn en het Raadsbesluit voor Asset Recovery Offices evenals versterking van internationaal financieel onderzoek door opsporingsinstanties van lidstaten bij de verdenking van strafbare feiten komen overeen met de Nederlandse wensen en inzet. Daarbij is ook een informatie-gestuurde inzet buiten de EU noodzakelijk. Het positieve oordeel geldt ook voor een koppeling van nationale verwijsportalen bankgegevens. Het kabinet steunt het initiatief om te analyseren of EU-wetgeving voor de bestrijding van corruptie nog toereikend is. Het is daarbij van belang dat de Commissie EU-wetgeving in samenhang met bestaande internationale wetgeving beschouwt. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aanbeveling van de Commissie over de veiligheid van journalisten mede gelet op maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel het kabinet het positief beoordeelt dat de bestuurlijke en preventieve aanpak bij de strategie zijn betrokken, had het kabinet op meer ambitie gehoopt door meerjarige Commissie-steun voor het verder opzetten van de bestuurlijke aanpak in en tussen EU-lidstaten en het realiseren van publiek-private coalities in kwetsbare maatschappelijke sectoren. Het kabinet had gelet op de rol van de Commissie inzake de interne markt en douane-unie op meer ambitie gehoopt voor het vergroten van de weerbaarheid van economische sectoren zoals transport en logistiek. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt op nationaal niveau hieromtrent een plan voor mainports opgesteld en wordt daarbij ook gekeken naar internationale samenwerking voor betere screeningsprocessen en publiek-private samenwerking. Daarvoor zal het kabinet blijvend aandacht vragen, ook in EU-verband.

Aangaande het gereedmaken van de rechtshandhaving en justitiële autoriteiten voor het digitale tijdperk zet het kabinet sterk in op effectieve rechtshandhaving in het digitale domein, inclusief het mogelijk maken van rechtmatige, proportionele grensoverschrijdende toegang tot gegevens. Daarbij zijn de bescherming van fundamentele rechten, consumenten- en rechtsbescherming, cyberveiligheid inclusief hoogwaardige encryptie, belangrijke uitgangspunten. Daartoe hebben Nederland en andere lidstaten opgeroepen, waarbij het kabinet het betreurt dat de mogelijkheden voor dataretentie in de EU-jurisprudentie zeer zijn beperkt ondanks het grote belang voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Daarbij signaleert het kabinet ook de problematiek van bewaartermijnen bij data verbonden aan een IP-adres dat strafrechtelijk in beeld komt. De door de Commissie gepresenteerde analyse en afwegingen deelt het kabinet, waaruit blijkt dat nader onderzoek wordt uitgevoerd bij dataretentie en rechtmatige, proportionele toegang van versleutelde digitale gegevens in overeenstemming met de resolutie van de Raad van november 2020. Bij beide vraagstukken beoogt het kabinet een voortvarend en zorgvuldig proces waarin onder meer de verschillende bovengenoemde belangen worden betrokken en ook aandacht is voor misbruik van dynamische IP-adressen waar vele gebruikers van één IP-adres gebruik kunnen maken. Ook de gepresenteerde inzet van de Commissie op versterking van de expertise, gemeenschappelijke capaciteit van lidstaten voor digitale opsporing en bredere innovaties op veiligheidsterrein wordt door het kabinet verwelkomd. Daarbij moeten de EU maar ook individuele lidstaten zich blijven inzetten om hun eigen digitale gereedheid op orde te brengen, ook voor het voorkomen van ongewenste strategische afhankelijkheden. De voorgestelde maatregelen zijn cruciaal want de nood is hoog vanwege de impact van technologisch ondersteunde criminaliteit en de wedloop met criminelen inzake ver- en onthulling van crimineel handelen. Recente arbeidsintensieve operaties (Encrochat en Sky ECC) zijn geen garantie voor toekomstig succes.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

De strategie van de Commissie is mede tot stand gekomen aan de hand van expert-vergaderingen waar de Commissie inbreng van lidstaten en andere partijen heeft opgehaald. Ook het Europese Parlement heeft mede aan de hand van eerdere resoluties opgeroepen tot versterking van de Europese aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Gelet op bekende posities van lidstaten lijkt groot draagvlak te zijn voor EU-initiatieven voor een meer geharmoniseerde anti-witwasaanpak met sterker toezicht, het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking inzake confiscatie en het realiseren van gebalanceerde vormen van dataretentie en rechtmatige, proportionele

toegang tot grensoverschrijdende informatie. Ook is er veel draagvlak voor een sterke EU-inzet inzake de aanpak van drugs- en vuurwapenhandel, mensenhandel, mensensmokkel en seksueel misbruik van minderjarigen. Dat geldt ook voor een sterkere gezamenlijke aanpak van veiligheidsinnovaties en digitalisering van de rechtshandhaving en de justitiële samenwerking. Initiatieven voor betere informatiedeling, gemeenschappelijke analyses, financiële en educatieve EU-ondersteuning worden ook breed gedragen. Over de mate waarin operationele samenwerking wettelijk ingekaderd en geharmoniseerd moeten worden is het krachtenveld minder duidelijk.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft betrekking op vele beleidsterreinen, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de interne markt inclusief het financiële stelsel, sociaal beleid, milieu, consumentenbescherming en gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken inzake de volksgezondheid. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, sub b, sub e, sub f, sub j, sub k, VWEU). Daarnaast heeft de mededeling betrekking op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 3 VWEU), zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid lidstaten belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Verder heeft de mededeling betrekking op de douane-unie, op welk terrein de EU een exclusieve bevoegdheid heeft (artikel 3, lid 1, sub a, VWEU). Tot slot ziet de mededeling op de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, cultuur, onderwijs en administratieve samenwerking. Op deze terreinen is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub a, c, e en g, VWEU).

##### **b) Subsidiariteit**

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel via een voorstel tot een strategie en aangekondigde initiatieven bij te dragen aan een gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen de georganiseerde criminaliteit en maatschappelijke factoren die criminaliteit in de hand werken. Georganiseerde criminaliteit is bij uitstek grensoverschrijdend van aard en kan alleen effectief bestreden worden door een combinatie van lokale, nationale, EU en internationale (multidisciplinaire) interventies. EU-optreden is van meerwaarde omdat sprake is van verwevenheid van de Europese georganiseerde criminaliteit en de Europese samenleving en economie. Daardoor kan de aanpak onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt en is een gemeenschappelijke Europese samenwerkingsbasis met bijpassende randvoorwaarden noodzakelijk. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de douane-unie is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

##### **c) Proportionaliteit**

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen. De aangekondigde maatregelen zijn voor zover inzicht wordt geboden in hun inhoud voorsnog grotendeels geschikt en noodzakelijk om bij te dragen aan de gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen georganiseerde criminaliteit en maatschappelijke factoren die criminaliteit in de hand werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorgestelde acties voor de bestrijding van witwassen, versterking van confiscatie van crimineel vermogen, een gemeenschappelijke EU aanpak voor rechtshandhavend optreden in het digitale domein, de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen en versterking van de kennispositie over criminele structuren en hun handelen. Echter, de kanttekeningen zien op de reikwijdte en mate van beoogde harmonisatie van wetgeving voor operationele rechtshandhavende samenwerking zoals bij een Europese Politiecode of de EMPACT-samenwerking. Gelet op de dusver bekende ambitie van de Commissie lijken deze voorstellen verder te gaan dan noodzakelijk en onvoldoende ruimte te verschaffen voor het noodzakelijke maatwerk vanwege aangetroffen risico's in lidstaten, hun grensregio's, het behoud van het Nederlandse rechtssysteem met het bijbehorende opportuniteitsbeginsel, soevereiniteit in rechtshandhavend optreden en de eigenstandige afweging inzake de inzet van opsporingsbevoegdheden en capaciteit. Ook betwijfelt het kabinet de noodzaak van een EU-certificeringsregeling voor deskundigen inzake digitale opsporing. Het aangekondigde initiatief lijkt

onvoldoende ruimte te geven aan de nationale invulling van opleidingen en trainingen. Soortgelijke regelingen zijn ook niet aanwezig voor de inzet van andere opsporingsvaardigheden.

d) Financiële gevolgen

De mededeling op zichzelf heeft geen financiële gevolgen en bevat ook geen vermeldingen van beoogde concrete investeringen van de EU of van lidstaten. Echter, de in de mededeling aangekondigde initiatieven zullen wel tot financiële gevolgen leiden welke substantieel kunnen zijn, zowel voor lidstaten als geheel, als voor daarin functionerende uitvoeringsorganisaties, onder meer variërend van de politie, het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten, douane, inspecties, rechterlijke macht en organisaties belast met de tenuitvoerlegging van straffen. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar bij harmoniserende EU-wetgeving, het versterken van de grensoverschrijdende operationele samenwerking en informatiedeling en het regelen van verplichtingen in het digitale domein. Ook investeringen inzake digitalisering van de justitiële samenwerking, uitvoering van actieplannen op criminele fenomenen en een EU onderzoeks- en ontwikkelagenda voor innovaties zullen kosten met zich meebrengen, inclusief de inzet van personele capaciteit. Omgekeerd kan de voorgestelde bundeling van capaciteiten, expertise, sterkere operationele samenwerking en ondersteuning van EU-agentschappen evenals een duidelijker EU-regelgevend kader bijdragen aan kostenbesparing op EU- en lidstaat-niveau. De Commissie beoogt de initiatieven mede te bekostigen uit het Internal Security Fund en, hoewel niet expliciet vermeld, naar verwachting ook uit andere fondsen gericht op onder meer justitiële samenwerking, het EU extern optreden en digitalisering. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Verder is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen binnen de in de EU afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 moeten worden gevonden. (Eventuele) budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en) voor de aangekondigde initiatieven, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor de medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Deze mededeling bevat enkel aankondigingen van voorgenomen initiatieven van wetgevende, beleidsmatige of praktische aard waarvan net als bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor de lastendruk zonder uitwerking nu niet zijn in te schatten. De onder 4d aangereikte redeneerlijn is ook op de lastendruk van toepassing. Waar het gaat om strafrechtelijke onderzoeken en handhavende acties is het mogelijk dat de voorgestelde internationale initiatieven effect hebben op de vraag- en aanbodkant van rechtshulp en de doorlooptijd van onderzoeken. Met een beter zicht op criminaliteit en bredere beschikbaarheid van grensoverschrijdende informatie voor opsporingsdoeleinden zal de internationale samenwerking en bijgevolg de rechtshulp waarschijnlijk toenemen. Rechtshulpverzoeken veroorzaakt door weinig gestroomlijnde samenwerking zullen wellicht wat afnemen. Meer geharmoniseerde regels en de beoogde technische ondersteuning kunnen verder bijdragen aan een verlaging van de lastendruk. Bij de uitwerking van de (wetgevings-)voorstellen moet volgens het kabinet het uitgangspunt zijn dat deze zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven zodat hun haalbaarheid wordt vergroot en rekening wordt gehouden met de beperkingen in capaciteit en middelen bij organisaties verantwoordelijk voor hun uitvoering. Ook zullen de voorstellen nader worden beoordeeld op de effecten op de concurrentiekracht.

De mededeling raakt duidelijk ook geopolitieke aspecten als het gaat om de relatie tussen bron-, transit- en bestemmingslanden van de georganiseerde criminaliteit waarbij deze rollen zowel op EU-lidstaten als op derde landen van toepassing zijn. De economische, ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit vereisen een intensieve dialoog tussen de EU-lidstaten, EU-organen, derde landen en internationale organisaties hetgeen in de mededeling ook wordt aangekaart. Waar het gaat om het bundelen van onderzoeks- en ontwikkelinitiatieven inzake innovaties voor veiligheidsdoeleinden moet de strategische autonomie van de EU en Nederland zelf worden bewaakt, omdat hierdoor veiligheidsbelangen van lidstaten, zoals zeggenschap over de randvoorwaarden voor ontwikkeling, verspreiding en toepassing van veiligheidsinnovaties, mogelijk onder druk kunnen komen te staan.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.



Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
BZ

5.1.2e

BZK

5.1.2e

FIN

5.1.2e

VWS

5.1.2e

VNG

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **VWS, COM(2021)101, Mededeling Europese strategie rechten van personen met een handicap 2021-2030**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de Europese strategie Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030.

**Datum ontvangst Commissiedocument**  
3 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 101](#), en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#).

**Nr. Impact assessment Commissie en Opinie**  
Niet opgesteld

**Behandelingstraject Raad**  
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)

**Eerstverantwoordelijk ministerie**  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **2. Essentie voorstel**

Met deze mededeling presenteert de Commissie de European Disability Strategy 2021-2030, oftewel de Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (hierna: EDS 2021-2030). Doelstelling van deze strategie is het wegnemen van drempels die het meedoen in de samenleving kunnen bemoeilijken voor de ongeveer 87 miljoen inwoners met een beperking in de EU. De EDS 2021-2030 beoogt lidstaten en EU-instellingen te ondersteunen bij de verdere implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap). Zowel de EU zelf als alle EU-lidstaten hebben het VN-verdrag handicap geratificeerd en zijn daarom partij bij dit verdrag geworden. De Commissie is van mening dat gecoördineerde actie op zowel EU-niveau als nationaal niveau vereist is om de doelen van de EDS 2021-2030 te behalen. De Commissie vraagt de lidstaten om commitment op de strategie. Beoogde effecten van deze strategie zijn onder meer het verminderen van discriminatie en ongelijkheid en het verbeteren van de omstandigheden op tal van leefdoeinen. De EDS 2021-2030 bouwt voort op de European Disability Strategy 2010-2020. Hierover geeft de Commissie aan dat deze strategie op diverse terreinen tot verbeteringen in de toegankelijkheid heeft geleid en de weg heeft geplaveid voor een drempelvrij Europa. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat mensen met een beperking nog steeds barrières ervaren. Bijvoorbeeld in de toegang tot zorg, onderwijs, werkgelegenheid, op recreatief gebied en in politieke participatie. De Covid-19 pandemie heeft bestaande barrières en ongelijkheden in de ogen van de Commissie versterkt.

De mededeling richt zich op 8 prioriteitsgebieden en bevat 7 vlaggenschipinitiatieven, 57 Commissie-acties en 23 oproepen aan lidstaten. Deze voorgestelde initiatieven en acties richten zich bijvoorbeeld op het bevorderen van kennisdeling, onderzoek, evaluatie en monitoring, uitwerking geven aan aanscherpingen van Europese wet- en regelgeving. De Commissie roept de lidstaten en alle EU-instellingen en -agentschappen op om de behoeften van personen met een beperking te betrekken bij het ontwerpen, uitvoeren en monitoren van beleid, wetgeving en financieringsprogramma's, via gerichte acties en mainstreaming (op alle beleidsterreinen).

De 8 prioriteitsgebieden en de meest in het oog springende initiatieven worden hier kort toegelicht. De eerste prioriteit richt zich op toegankelijkheid. De Commissie ziet toegankelijkheid als een randvoorwaarde voor de participatie van mensen met een beperking en stelt voor om de doorwerking van toegankelijkheid in verschillende regelingen te evalueren. Vlaggenschipinitiatief op dit gebied is Accessible EU, een voorstel van de Commissie voor een kennis- en uitwisselingsplatform op het gebied van toegankelijkheid waarin alle stakeholders vertegenwoordigd zijn. De tweede prioriteit richt zich op EU-rechten uitoefenen. De Commissie legt nadruk op het vrije verkeer van mensen met een beperking tussen de lidstaten en hun volledige deelname aan het politieke leven. Vlaggenschipinitiatief op dit gebied is een EU Disability Card, voor een Uniebrede erkenning van de status van mensen met een beperking. Hiermee beoogt de Commissie te faciliteren dat mensen met een beperking, als ze naar een andere lidstaat verhuizen voor werk, studie of andere redenen, dezelfde toegang tot diensten en voordelen krijgen als mensen met een beperking in het ontvangende land. De Commissie kondigt aan voor 2023 een voorstel te presenteren, voortbordurend op een pilot die met een soortgelijke kaart in 8 EU-lidstaten is gedaan en op de ervaringen met de Europese Gehandicaptenparkeerkaart. De Commissie benoemt Behoorlijke levenskwaliteit en zelfstandig leven als derde prioriteit en legt hierbij de nadruk op de-institutionalisering, het verwerven van arbeidsgerelateerde vaardigheden, het bevorderen van werkgelegenheid en het consolideren van sociale bescherming. De Commissie kondigt een pakket aan om de arbeidsmarkresultaten, wat betreft inclusie in de arbeidsmarkt, per 2022 te verbeteren. Met dit pakket beoogt de Commissie de lidstaten te ondersteunen. Daarnaast streeft de Commissie ernaar om tegen 2024 streefcijfers vast te stellen voor het verkleinen van de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder een beperking. Onder de vierde prioriteit, Gelijke participatie en non-discriminatie, vestigt de Commissie aandacht op het recht op bescherming tegen elke vorm van discriminatie en geweld, gelijke kansen en participatie. De Commissie verwijst in dit onderdeel ook naar het eerder opgestelde actieplan voor onderwijsondersteuning en inclusief onderwijs. De Commissie roept lidstaten onder meer op om een richtlijn aan te nemen ter implementatie van het principe van gelijke behandeling buiten het terrein van arbeid, inclusief gelijke behandeling op grond van handicap. Ook kondigt de Commissie een handreiking (per 2024) aan over de ondersteuning van slachtoffers van geweld met een beperking. Op het gebied van de vijfde prioriteit, Bevordering van de rechten van mensen met een beperking wereldwijd, zal de Commissie verschillende instrumenten inzetten om implementatie van het VN-verdrag door partnerlanden te ondersteunen. Ten behoeve van de zesde prioriteit, de strategie doeltreffend toepassen, zal de Commissie een Disability Platform in 2021 oprichten ter bevordering van kennisdeling tussen stakeholders en om de implementatie van het VN-verdrag te ondersteunen. Om uitvoering te geven aan prioriteit zeven, het goede voorbeeld geven, kondigt de Commissie onder andere een vernieuwde HR-strategie aan voor de eigen organisatie. Deze omvat acties om de diversiteit en inclusie van mensen met een handicap te bevorderen. Prioriteit acht is gericht op bewustwording, governance en voortgang monitoren. De Commissie zal hiertoe onder andere een monitoringkader in 2021 ontwikkelen en publiceren om de doelstellingen en acties van deze mededeling te monitoren en uiterlijk in 2023 nieuwe handicap-indicatoren ontwikkelen met een duidelijk stappenplan voor implementatie. In 2024 zal de Commissie een verslag over de uitvoering van deze strategie opstellen, waarbij de voortgang wordt bekeken en, indien noodzakelijk, de doelstellingen en acties worden bijgesteld.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Nederland heeft het VN-verdrag handicap, waarop de EDS 2021-2030 gebaseerd is, in 2006 ondertekend en in 2016 geratificeerd.

In aanloop naar de ratificatie van het VN-verdrag handicap is alle relevante wet- en regelgeving doorgelicht. Op basis daarvan is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) uitgebreid met het terrein van goederen en diensten en is de Kieswet aangepast. Algemene toegankelijkheid is als norm vastgelegd in de Wgbh/cz. Deze wet bevordert deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijke leven en beschermt mensen tegen discriminatie op grond van een beperking of chronische ziekte. De Wgbh/cz verplicht overheden, organisaties en bedrijven om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2). Daarnaast roept de Wgbh/cz op om geleidelijk zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een beperking of chronische ziekte (artikel 2a). Alleen wanneer deze bepalingen voor de uitvoerende een

onevenredige belasting vormen, gelden deze verplichtingen niet. In het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte wordt algemene toegankelijkheid als norm verder geconcretiseerd. In de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn bepalingen opgenomen die gemeenten verplicht om een lokale uitvoering te geven aan het VN-verdrag handicap. Gemeenten kunnen uitvoering geven aan die verantwoordelijkheid door het opstellen van lokale inclusie agenda's.

De verdere implementatie van VN-verdrag handicap stond opgenomen in het Regeerakkoord 2017-2021. Op 8 juni 2018 is in de ministerraad het kabinetsbrede programma Onbeperkt meedoen! vastgesteld, als basis voor de implementatie in de periode 2018 – 2021. In dit programma heeft het kabinet de afgelopen jaren samen met diverse bestuurlijke en maatschappelijke partners ingezet op een beweging naar meer en blijvende toegankelijkheid. Op 20 november 2020 ontving de Tweede Kamer de meest recente voortgangsrapportage over dit programma, op dit moment wordt het programma geëvalueerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de EDS 2021-2030 en onderschrijft de doelstelling (wegnemen van drempels en barrières) en beoogde effecten (zoals toename van de participatie) die de Commissie met deze strategie nastreeft. Deze doelstelling en beoogde effecten sluiten aan bij Nederlandse wet- en regelgeving en beleid, waarin het bevorderen van inclusie en maatschappelijke participatie van mensen met een beperking centraal staat. Bewustwording creëren in de samenleving en betrokkenheid organiseren van mensen met een beperking zelf (niet over ons, zonder ons) zijn hierbij belangrijke uitgangspunten.

Het kabinet beoordeelt de EDS 2021-2030 als ambitieus en breed van opzet. Veel van de onderdelen en aangekondigde maatregelen in de EDS 2021-2030 moeten nog verder worden uitgewerkt. Het kabinet zal daarom in verdere besprekingen op specifiek aangekondigde inhoudelijke onderdelen van de strategie vragen aan de Commissie stellen over deze verdere uitwerking, de reikwijdte en verhouding tot nationale beleidsinitiatieven. Na deze verdere uitwerking en bespreking kan het kabinet deze onderdelen nader beoordelen.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat de implementatie van het VN-verdrag handicap zich grotendeels bevindt op terreinen die tot de bevoegdheden van lidstaten zelf behoren. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het VN-verdrag handicap ligt in die gevallen dan ook primair bij de lidstaten. De Commissie heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de implementatie van het VN-verdrag handicap, omdat de EU dit verdrag zelf ook heeft geratificeerd. De activiteiten die de Commissie in dat licht oppakt moeten passen bij de bevoegdheden die de Commissie heeft. Daarbij kan de Commissie een ondersteunende rol vervullen bij de implementatie door lidstaten via het uitwisselen van kennis en ideeën binnen de EU.

Een aantal onderdelen van de EDS 2021-2030 hebben de bijzondere aandacht van het kabinet. Zo verwelkomt het kabinet Accessible EU. Het kabinet is van mening dat het delen van goede voorbeelden en maatschappelijke initiatieven via dit platform kan kunnen bijdragen aan meer bewustwording en positieve beeldvorming. Ook is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie over het meenemen van toegankelijkheid in de herziening van het wetgevend raamwerk rond de energieprestatie van gebouwen, vanwege de relatie tussen de beweging naar duurzaamheid en toegankelijkheid die hier wordt uitgesproken. De Commissie werkt haar voorstel voor een European Disability Card in de EDS 2021-2030 nog niet uit, het voorstel wordt voor 2023 aangekondigd. Het kabinet zal de Commissie daarom in de komende periode tijdens de verdere uitwerking vragen blijven stellen over de reikwijdte van dit voorstel, mede om de subsidiariteit en proportionaliteit van de European Disability Card nader te kunnen beoordelen. Hierbij vindt het kabinet ook belangrijk om goed te kijken naar de uitwerking op reeds bestaande nationale voorzieningen waar de kaart een relatie mee zou leggen en de opgedane ervaringen in eerder georganiseerde pilotprojecten, zowel in de landen die mee hebben gedaan aan de pilots, als landen die daar niet aan mee hebben gedaan. Het kabinet heeft zich eerder kritisch uitgelaten over de European Disability Card, omdat de kaart naar het oordeel van het kabinet niet past bij de Nederlandse aanpak, namelijk toegankelijkheid als vanzelfsprekendheid, zonder dat een persoon daarvoor een bewijs van een beperking moet laten zien. Het kabinet kijkt verder uit naar een nadere toelichting van de Commissie over de voorstellen rond de arbeidsmarkt, waarbij het

bepalen van doelstellingen voor arbeidsmarktbeleid nauw samenhangt met de definiëring van begrippen en de beschikbaarheid van data. Het kabinet steunt verder de oproep tot aanname van een horizontale richtlijn ter implementatie van het principe van gelijke behandeling buiten het terrein van arbeid, inclusief gelijke behandeling op grond van handicap. Het kabinet is onverminderd voorstander van goedkeuring van de richtlijn en merkt daarbij op dat gelijke behandeling op grond van handicap zoals beoogd met de richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving reeds is gerealiseerd. Het kabinet deelt tenslotte het standpunt van de Commissie dat het van groot belang is dat personen met een beperking goede toegang tot het rechtsbestel hebben. Met belangstelling wacht de regering de voorstellen en initiatieven van de Commissie ter eventuele verbetering af.

c)        **Inschatting eerste reactie van krachtenveld**

Er is in de EU (zowel binnen de Raad als het Europees Parlement) brede steun voor de doelen van deze mededeling. Zowel de EU-lidstaten als de EU zijn partij bij het VN-Verdrag handicap, waarvan de Commissie met de acties genoemd in deze mededeling de verdere implementatie door lidstaten en EU-instellingen wil ondersteunen. Deze mededeling is opgesteld mede op verzoek van het Europees Parlement. Ook de Raad vindt de EDS een belangrijk onderwerp. Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's hebben het belang benadrukt van toegankelijkheid en onafhankelijk leven, alsook het belang van bestuur en toezicht. Verschillen tussen lidstaten wat betreft steun voor concrete EDS-onderdelen zullen naar verwachting vooral te maken hebben met de mate waarin het betreffende punt al in de verschillende landen geïmplementeerd is en in hoeverre het voorstel past binnen de eigen plannen tot verdere implementatie van het VN-verdrag handicap.

**4.        Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

a)        **Bevoegdheid**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Aangezien de EU zelf partij is bij het VN-verdrag handicap heeft de EU ook een eigenstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de implementatie van het Verdrag, omdat de EU het verdrag zelf ook heeft geratificeerd. Het door de Commissie voorgestelde optreden moet passen binnen de bevoegdheden van de EU. Op grond van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan de EU passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van handicap te bestrijden op terreinen waarop de EU bevoegd is. Het bestrijden van discriminatie op grond van handicap behelst tevens het realiseren van toegankelijkheid voor mensen met een handicap.

De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt en vervoer, sociaal beleid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, tweede lid, sub a en g, b en j VWEU). De EU heeft een aanvullende bevoegdheid op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, cultuur en onderwijs (artikel 6 sub a, c en e, VWEU).

De mededeling ziet op bovenstaande beleidsterreinen en de Commissie is daarom bevoegd om de onderhavige mededeling te doen.

b)        **Subsidiariteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgenomen acties van de Commissie hebben mede als doel lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van het VN-verdrag handicap, waar de EU ook partij bij is. Optreden op EU-niveau is hierbij vooral in ondersteunende en faciliterende zin van meerwaarde omdat het kan bijdragen aan de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de lidstaten in staat stelt van elkaar te leren bij het vormgeven van nationaal beleid.

c)        **Proportionaliteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aangekondigde acties zijn geschikt om de lidstaten te ondersteunen bij de verdere implementatie van het VN-verdrag handicap. Voorstellen zoals Accessible EU bevorderen het delen van goede voorbeelden tussen lidstaten terwijl er oog blijft voor de autonomie van en diversiteit van

lidstaten. Ze dragen bij aan het doel van de EDS, maar gaan niet verder dan noodzakelijk om dat doel te bereiken. Ook zijn voorstellen, zoals de vernieuwde HR-strategie, geschikt om een verdere implementatie van het VN-verdrag handicap bij EU-instellingen te realiseren. Bij een aantal aangekondigde initiatieven, waaronder de European Disability Card of de voorstellen tot verbetering van de toegang tot het rechtsbestel van mensen met een beperking, maakt de Commissie nog onvoldoende duidelijk van welke instrumenten zij gebruik zal maken en welke juridische status en reikwijdte deze maatregelen zullen hebben.

d) Financiële gevolgen

In het licht van de diversiteit aan toekomstige voorstellen die uit de EDS 2021-2030 zullen voortkomen zal Nederland de Commissie telkens vragen aan te geven wat de financiële gevolgen van deze toekomstige voorstellen zullen zijn.

Voor de bekostiging van aanbevelingen onder deze strategie en de (verdere) implementatie van het VN-verdrag handicap in de EU, verwijst de Commissie onder meer naar financiële instrumenten en programma's onder het huidige Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (MFK) zoals Erasmus+, het Europees Solidariteitskorps, Horizon Europe, en InvestEU. Daarnaast worden ook de Recovery en Resilience Facility uit het Europese herstelinstrument, NextGenerationEU en het Technical Support Instrument genoemd, welke steun bieden om uit de COVID-19 crisis te komen en voor hervormingen in lidstaten.

Met betrekking tot de gevolgen 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 moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De EDS 2021-2030 bevat diverse voorstellen op het gebied van evaluatie, monitoring, kennisdeling en het bijeenbrengen van goede voorbeelden. Op basis van de algemene omschrijving in de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of deze initiatieven administratieve lasten voor bedrijven, organisaties of overheden binnen de lidstaten met zich mee zullen brengen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/ decentrale overheden

BZK

5.1.2e

BZ

5.1.2e

EZK

5.1.2e

FIN

5.1.2e

IenW

5.1.2e

JenV

5.1.2e

OCW

5.1.2e

SZW

5.1.2e

VWS

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **VWS, COM(2021)44, Mededeling Europees kankerbestrijdingsplan**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad, Het Europees kankerbestrijdingsplan

Datum ontvangst Commissiedocument  
03 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 44](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **2. Essentie voorstel**

De Europese Commissie beoogt met het kankerbestrijdingsplan kanker integraal aan te pakken en te voorkomen dat kanker in 2035 de belangrijkste doodsoorzaak in de Europese Unie is. Het laatste Europese actieplan tegen kanker stamt uit de jaren negentig van de vorige eeuw en de Commissie vindt het hoognodig alle nieuwe ontwikkelingen en inzichten te adresseren. Het plan is opgebouwd rond vier pijlers, namelijk preventie, vroegtijdige opsporing, diagnose en behandeling en als laatste de levenskwaliteit van kankerpatiënten en ex-kankerpatiënten. Er wordt ingezet op het ondersteunen van lidstaten rond onderzoek en innovatie, de mogelijkheden die digitalisering en nieuwe technologieën bieden en het mobiliseren van financiële instrumenten.

De Commissie presenteert het plan als een belangrijk onderdeel van de Europese Gezondheidsunie. Doel is ervoor te zorgen dat alle EU-burgers gelijke toegang hebben tot hoogwaardige kankerpreventie, diagnostiek, behandeling en nazorg.

Onder preventie zet het plan in op verspreiding van kennis en bewustwording, op het realiseren van een tabaksvrije generatie in 2040, op vermindering van schadelijke alcoholconsumptie, op een gezondere levensstijl en een omgeving die gezond eten makkelijker maakt. Verder ook op het bevorderen van lichaamsbeweging, op een gezondere leefomgeving, op minder blootstelling aan gevaarlijke stoffen en op het bevorderen van deelname aan de HPV (Humaan Papillomavirus)-vaccinatie. Ten aanzien van tabak wordt onder meer ingezet op aanpassing van de tabaksproductenrichtlijn en de tabaksaccijnsrichtlijn.

De Commissie wil de vroegtijdige opsporing van kanker helpen verbeteren. Daartoe zal onder meer een nieuw screening plan worden opgezet dat de lidstaten helpt om te waarborgen dat 90% van de EU-bevolking die voor de screening van borst-, baarmoederhals- en darmkanker in aanmerking komt, tegen 2025 die mogelijkheid krijgt aangeboden.

Het plan zet in op een EU-netwerk van integrale kankercentra in alle lidstaten. Ook zet de Commissie in op een betere toegang tot essentiële medicijnen en innovatie. Hierbij wordt gerefereerd aan de farmaceutische strategie en voor radio-isotopen aan het SAMIRA actieplan .



Het plan beoogt inzet op gepersonaliseerde geneeskunde voor preventie, diagnose en behandeling met de inzet van diverse onderzoeksprogramma's.

Het plan beoogt verbetering van de levenskwaliteit van kankerpatiënten, ex-kankerpatiënten en mantelzorgers. Hierbij wordt onder andere een vrijwillige Smartcard voor overlevenden van kanker ingevoerd die voor betere nabehandeling moet zorgen. Diverse belemmeringen voor ex-kankerpatiënten moeten worden weggenomen, re-integreren op werk en toegang tot financiële diensten moeten beter. De Commissie roept lidstaten op tot implementatie van de Richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers.

Onderzoek en innovatie lopen als een rode draad door het voorstel. Veel daarvan wordt uitgevoerd onder Horizon Europe met een nadruk op de missie inzake kanker (Mission on Cancer ). In 2021 wordt een nieuw kenniscentrum voor kanker opgezet binnen het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC).

Het plan wil meer aandacht voor het benutten van gegevens en digitalisering, aansluitend op de Europese Digitale Strategie. De Commissie ziet een belangrijke rol voor elektronische patiëntendossiers binnen de geplande Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (EHDS ). Er wordt een Europees initiatief aangekondigd om te komen tot een "EU-atlas" van kanker gerelateerde beelden. Het Europees informatiesysteem voor kanker (ECIS ) wordt uitgebreid.

Het plan streeft ook naar vermindering van ongelijkheid op het gebied van kanker binnen de EU. Aan kinderkanker wordt apart aandacht besteed met enkele initiatieven. Deze moeten ervoor zorgen dat kinderen betere toegang krijgen tot opsporing en behandeling, dat ervaringen worden uitgewisseld en dat het inzicht in kinderkanker wordt vergroot.

Het plan geeft aan waar de financiering vandaan komt en wijst lidstaten op een aantal fondsen waar gebruikt van gemaakt kan worden, zoals de fondsen voor het cohesiebeleid, de faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF) en het InvestEU-programma.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

De Nederlandse inzet op preventie is onder andere neergelegd in het Nationaal Preventieakkoord en het Sportakkoord. De aandacht komt daarbij meer te liggen op gezondheid. Een rookvrije generatie in 2040 (waar Nederland naast tabaksproducten ook e-sigaretten en andere recreatieve nicotineproducten onder verstaat) en een sterke reductie van problematisch alcoholgebruik zijn doelstellingen. Gezonde keuzes moeten makkelijker worden door omgeving en aanbod gezonder te maken.

Een gezonde leefomgeving wordt steeds meer gezien als een middel om gezondheid van mensen te bevorderen. De impact van COVID-19 op onze gezondheid laat deze wisselwerking duidelijk zien. Nederland zet zich in om de leefomgeving zoveel mogelijk gezond in te richten om de ziektelast te verlagen. Dat wordt gedaan door gezondheid zoveel mogelijk onder de aandacht te brengen in ruimtelijke ordeningsprocessen, bijvoorbeeld door meer groen aan te leggen of het bewegen via ruimtelijke inrichting te stimuleren.

Daarnaast zet Nederland met het nationale beleid in op het voorkomen dan wel minimaliseren van de uitstoot van- en blootstelling aan alle stoffen die aan de criteria voldoen voor het identificeren van zogenoemde zeer zorgwekkende stoffen, waaronder kankerverwekkende stoffen. Met het Schone Lucht Akkoord richt het kabinet zich daarbij op brede gezondheidswinst voor alle mensen in Nederland, waarbij maatregelen worden getroffen tegen onder andere de schadelijke effecten van kankerverwekkende, luchtverontreinigende stoffen.

De WHO en de EU streven ernaar om wereldwijd baarmoederhalskanker te elimineren. Hiervoor zou in 2030 ten minste 90% van de meisjes gevaccineerd moeten zijn tegen het HPV-virus. Nederland onderschrijft deze doelstelling. Door middel van het actieplan 'Verder met Vaccineren' zijn er in de afgelopen twee jaar belangrijke stappen gezet in het verhogen van de HPV-vaccinatiegraad.

In Nederland zal de HPV-vaccinatie worden uitgebreid naar jongens. Door jongens te vaccineren

beschermen we ook indirect meisjes. Immers kunnen gevaccineerde jongens het virus niet meer overdragen aan meisjes.

Vroegtijdige opsporing van kanker is in Nederland een belangrijk onderdeel van beleid. Nederland voert de genoemde screenings (darmkanker, baarmoederhalskanker, borstkanker) al uit en haalt ruimschoots een bereik van 90% (vrijwel iedereen in Nederland die voor screening in aanmerking komt, wordt ook uitgenodigd). Deelname aan de screeningsprogramma's en vaccinatieprogramma's is echter vrijwillig in Nederland.

De zorg in Nederland op het gebied van kanker is van een hoog niveau. Ook de Nederlandse onderzoeks- en innovatiesector op het gebied van gezondheid en zorg is van hoog niveau. Dit vindt plaats in de zorgketen. Het kabinet zet in om van Open Science de norm te maken in wetenschappelijk onderzoek en ervoor te zorgen dat al het met publiek geld gefinancierde onderzoek vrij toegankelijk wordt.

Nederland zet in op regionale oncologische netwerken. De Universitaire Medische Centra (UMC's) hebben een portfolio verdeling ten aanzien van veel (vooral zeldzamere) kankersoorten. Erkenning van instellingen in het kader van de Europese referentienetwerken (ERN) voor zeldzame ziekten is onderdeel van het beleid. Deze zogeheten Expertisecentra voor Zeldzame Aandoeningen nemen actief deel aan de ERNs en dragen bij aan het verbeteren van de diagnostiek en behandeling voor patiënten met zeldzame oncologische aandoeningen. Op het gebied van medische isotopen zet Nederland zich in voor voldoende productiecapaciteit in Europa. Nederland ziet dit als een Europese verantwoordelijkheid. Rond moleculaire diagnostiek is het beeld in Nederland nog divers. Eind maart 2021 komt er een advies van het Zorginstituut en daarna zal Nederlandse beleid worden vormgegeven.

Nederland zet zich in om (voormalige) kankerpatiënten aan het werk te houden of helpen. Hiertoe worden voorstellen ondersteund zoals een kenniscentrum werk&kanker en bestaat er een subsidieregeling die initiatieven ondersteunt op dit gebied.

Digitalisering van de gezondheidszorg is voor Nederland een belangrijk onderwerp. Het beleid richt zich op het bevorderen van de beschikbaarheid van, het vertrouwen in en de zeggenschap van burgers over hun medische informatie en de uitwisseling daarvan. De uitwisseling van gegevens tussen zorgaanbieders en van de zorgverlener naar de patiënt wordt verbeterd. Om de zeggenschap van burgers over hun eigen gezondheidsgegevens te verbeteren steunt het kabinet de toepassing van persoonlijke gezondheidsomgevingen (PGO's). Het kabinet stimuleert in het regulier onderwijs en in her-, bij en nascholing de ontwikkeling van de juiste digitale vaardigheden bij patiënten, zorgprofessionals en mensen met verminderde gezondheidsvaardigheden en laaggeletterdheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het kankerbestrijdingsplan en kan zich vinden in de inzet op het ondersteunen van de lidstaten. Bestrijding van de oorzaken en gevolgen van kanker is belangrijk, evenals goede zorg voor patiënten.

Het plan is zeer breed van opzet en stelt een grote reeks acties voor. Veel onderdelen moeten nog uitgewerkt worden en die uitwerking gebeurt voor een belangrijk deel in andere trajecten.

Het kabinet hecht groot belang aan de nadruk op preventie en kan zich goed vinden in de voorgestelde acties op het gebied van tabak, alcohol, leefstijl en voeding. Waar deze acties passen bij bestaande Europese regelgeving (bijvoorbeeld m.b.t. btw of consumenteninformatie) of duidelijk een grensoverschrijdend karakter hebben (accijnzen, marketing, productsamenstelling vanwege de internationale levensmiddelenmarkt) vindt het kabinet Europese inzet zinvol en wenselijk.

Voorlichting is daarbij een nationale aangelegenheid waarbij het delen van kennis en ervaring waardevolle ondersteuning kan bieden. Gedragswetenschappen zouden een steviger plek verdienen in de onderzoeksplannen gezien het belang om gezond gedrag ook lang vol te houden.

Het kabinet steunt de inzet op een gezonde leefomgeving en wil de fysieke leefomgeving zo inrichten dat deze gezond is, toegankelijk is voor iedereen én dat mensen deze kunnen benutten

voor een gezonde leefstijl.

Het kabinet hecht belang aan het nationale beleid voor Zeer Zorgwekkende Stoffen ter voorkoming en minimalisatie van blootstelling van onder andere carcinogene stoffen, ook op de werkplek. Het kabinet ziet daarom meerwaarde in het overnemen van deze nationale benadering in Europees beleid en wet- en regelgeving. Daarnaast zal het kabinet doorgaan met het onder de REACH-verordening identificeren van zeer zorgwekkende stoffen zoals carcinogene stoffen en het adequaat beheersen van de risico's daarvan.

Verder wil het kabinet suggesties doen om ook op EU-niveau na te denken over mogelijkheden om risico op blootstelling tijdens de gebruiksfase te reduceren van carcinogene stoffen die in het verleden op de markt zijn gebracht maar nog steeds aanwezig zijn, waaronder asbest.

Het kabinet hecht belang aan schone lucht voor alle mensen in Nederland en de EU. Het louter voldoen aan grenswaarden is daarvoor niet voldoende. Het Schone Lucht Akkoord beschrijft de aanpak die Nederland hierbij voor ogen staat.

Nederland levert op Europees gebied middels inzet in de herziening van verschillende EU wet- en regelgeving, zoals het Zero Pollution Action Plan, de Richtlijn luchtkwaliteit, de Ecodesign-richtlijn, Richtlijn Industriële Emissies, Farm to Fork Strategie, de REACH-verordening en de richtlijn carcinogene en mutagene agentia op het werk, een bijdrage aan het terugdringen van carcinogene stoffen om zo de fysieke leefomgeving te verbeteren. Ook de uitvoering van andere Europese regelgeving draagt substantieel bij aan het terugdringen van carcinogene stoffen zoals de drinkwaterrichtlijn.

Het kabinet ondersteunt het voorgestelde screeningplan waarmee lidstaten ondersteund worden in vroegtijdige opsporing van kanker. Lidstaten dienen daarbij vrij te zijn in het ontwikkelen van screeningsprogramma's die op de eigen nationale context zijn gericht. Nederland wil haar eigen ervaring ten aanzien van toegankelijkheid, kwaliteit en diagnostiek blijven inzetten in de EU-gremia waarin de kennis voor het opzetten van adequate screeningsprogramma's worden gedeeld.

Het kabinet ondersteunt het initiatief 'kankerdiagnose en – behandeling voor iedereen'. Met sequencing kunnen de diagnose en doeltreffendheid van behandelingen verbeteren. In Nederlandse centra is veel kennis en expertise aanwezig, waardoor we in EU-verband ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Het kabinet herkent echter ook dat hier nog veel potentieel ligt. Daarom volgt en steunt het kabinet de belangrijke trajecten vanuit de EU, zodat gelijke toegang tot behandeling voor iedereen gecreëerd kan worden.

Het kabinet ziet voor Nederland beperkt meerwaarde in het voorstel betreffende een netwerk van erkende nationale integrale kankercentra. Nederlandse centra met specifieke expertise vinden al hun weg naar Europese collega-instellingen. Daarbij geldt voor Nederland het principe van de juiste zorg op de juiste plek. De zorg wordt dichtbij de patiënt geleverd als dat mogelijk is en in gespecialiseerde centra als het wegens de complexiteit of zeldzaamheid noodzakelijk is. Het oprichten van meer ERN's voor uitsluitend zeldzame kankers sluit aan op de inzet van het kabinet en kinderkanker is hierbij een optie. Daarbij moet ook worden gekeken naar de mogelijkheden om de bestaande ERN's die zich op kanker richten te versterken en uit te breiden.

In het kader van de voorzieningszekerheid van medische isotopen steunt het kabinet het SAMIRA-actieplan. Het kabinet zal zich inzetten voor een succesvolle implementatie met de nadruk op voldoende productiecapaciteit in de EU en onderzoek naar en ontwikkeling van innovatieve kankertherapieën. Het kabinet ondersteunt herbestemming van bestaande geneesmiddelen, maar het is onduidelijk wat de Commissie beoogt met een EU-platform hiervoor.

Het kabinet ondersteunt de inzet van het plan op het gebied van levenskwaliteit van patiënten en ex-patiënten.

Het plan leunt sterk op onderzoek, innovatie en kennisuitwisseling. De Nederlandse onderzoeks- en innovatiesector zijn goed gepositioneerd om bij te dragen aan de ambities. Het stimuleren van het delen van kennis, onderzoeksresultaten en data past in de ambitie van het kabinet op het gebied van Open Science. Het kabinet steunt het beleid om kennisuitwisseling rond kanker in Europa te verbeteren. Daarbij vindt het kabinet het van belang om optimaal gebruik te maken van bestaande structuren en te bezien hoe deze verder versterkt kunnen worden. Nieuwe structuren

dienen aanvullend te zijn op bestaande structuren of deze te vervangen. Veel van de plannen op het terrein van onderzoek en innovatie krijgen vorm onder Horizon Europa en de missie inzake kanker. Daaruit worden ook veel middelen ingezet op kankeronderzoek. Dit Europees Kankerbestrijdingsplan geeft richting aan de plannen onder de missie. Het kabinet ondersteunt deze inzet.

Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om door beter gebruik van data en verdere digitalisering van de gezondheidszorg de kwaliteit en effectiviteit van de kankerzorg te verbeteren. Het kunnen benutten van meerdere soorten gegevens uit diverse bronnen is daarbij essentieel. De uitdaging is om het grensoverschrijdend uitwisselen van zorgdata op een verantwoorde en betrouwbare manier te doen. Het kabinet ondersteunt de ambitie voor elektronische patiëntendossiers op termijn, maar ziet het in het huidige voorstel van de Commissie nog te veel onduidelijkheden en witte vlekken en zal ontwikkelingen hierop zorgvuldig bekijken.

Het voorstel voor het in 2022 opzetten van een initiatief voor kankerbeeldvorming om een "EU-atlas" van kanker gerelateerde beelden te ontwikkelen juicht het kabinet toe. Met de toevoeging dat het nieuwe initiatief wel de huidige ontwikkelingen en activiteiten moet inventariseren zodat het gaat om versterken/toevoegen en niet om herhalen.

Rond digitalisering en uitwisseling van data ziet het kabinet de noodzaak essentiële waarborgen te realiseren die de betrouwbaarheid en veiligheid garanderen, zoals een Europees gedragen standaard voor het duurzaam anonimiseren van data en een bindende gedragscode voor wie wat met welke gegevens mag doen, bijvoorbeeld in geval van commerciële belangen.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

Over het plan als geheel zijn alle lidstaten positief. Bij implementatie van afzonderlijke zeer uiteenlopende onderdelen spelen verschillende krachtenvelden een rol die daarbij in beeld zullen worden gebracht.

In het Europees Parlement ziet de EVP het verschijnen van dit plan als een succes van de eigen inzet. In de zomer van 2020 heeft het Europees Parlement een tijdelijke commissie over kankerbestrijding (BECA) in het leven geroepen. Deze bijzondere commissie is erop gericht om de acties en beleid van de EU op het gebied van kankerbestrijding te evalueren en adviezen op te stellen over waar verbeteringen mogelijk zijn. De reacties vanuit de BECA reflecteren de verschillende invalshoeken die ook partijen en lidstaten laten zien.

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

a)       Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, onder a, VWEU). Dit betekent dat de Unie op dit terrein kan ondersteunen, coördineren of aanvullen, maar geen verplichtingen voor lidstaten mag opleggen. Uit de mededeling blijkt dat de Commissie de lidstaten voornamelijk ondersteuning biedt en de nationale bevoegdheid ten aanzien van zorg onverlet laat.

b)       Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De Commissie stelt een reeks acties voor met als doel de lidstaten te ondersteunen bij het aanpakken van de kankerproblematiek. Voor het aanpakken van de kankerproblematiek is mede wegens de omvang van het probleem, ondersteunend optreden op EU-niveau van meerwaarde. Zo is optreden op EU-niveau op het gebied van marketing gewenst wegens het grensoverschrijdende karakter hiervan. Ook is optreden op EU-niveau van meerwaarde bij onderzoek naar zeldzame vormen van kanker doordat hiermee samenwerking tussen de lidstaten kan worden gefaciliteerd. Daarnaast is bij het voorkomen van blootstelling aan carcinogene stoffen een Europese aanpak gewenst, omdat stoffen en producten zich niet aan grenzen houden. Daarnaast kan de voorzieningszekerheid van medische isotopen niet door individuele lidstaten efficiënt geregeld worden. Digitalisering en uitwisseling van data tussen lidstaten is zeer nuttig maar vergt een Europese aanpak om betrouwbaarheid en veiligheid te garanderen. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c)       Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet is van mening dat het plan geschikt is om bij te dragen aan een verkleining van de kankerproblematiek in de toekomst, omdat het de problematiek in de volle breedte beschouwt en veel voorstellen een langere termijn effect hebben. Het plan bevat tal van voornemens die het nationale beleid goed kunnen aanvullen, zoals gezamenlijke kennisopbouw en gegevensuitwisseling, een EU-atlas van kanker gerelateerde beelden, een Europees informatiesysteem voor kanker, aanpak van grensoverschrijdende milieu impact en geharmoniseerde informatievoorziening van burgers. De voorstellen in het plan gaan niet verder dan noodzakelijk en bieden in de uitvoering voldoende ruimte aan lidstaten.

d) Financiële gevolgen

De Commissie voorziet in totaal 4 miljard euro aan EU-middelen voor het kankerbestrijdingsplan. De 4 miljard euro is opgebouwd uit 2 miljard euro uit het EU-programma Horizon Europe, 1,25 miljard euro uit het EU4Health programma en 500 miljoen euro uit het EU-programma Erasmus+, het Europees Instituut voor innovatie en technologie en via Europese onderzoeksbeurzen. Tot slot is 250 miljoen euro beschikbaar uit het EU-programma Digitaal Europa.

Met betrekking tot de gevolgen 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 moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het plan doet geen expliciet beroep op financiering vanuit de lidstaten. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht  
Op dit moment is hier nog geen goed zicht op.

**De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.**

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/ decentrale overheden  
VWS

5.1.2e

5.1.2e

SZW

5.1.2e

IenW

5.1.2e

OCW

5.1.2e

BZ

5.1.2e

LNV

5.1.2e

FIN

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **BZ, COM(2021)66, Mededeling Evaluatie handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid

Datum ontvangst Commissiedocument

18 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 66](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken Handel

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

Op 18 februari jl. presenteerde de Commissie een mededeling waarin ze haar nieuwe handelspolitieke strategie voor de komende jaren uiteenzet. Eén van de kerndoelen van deze nieuwe strategie is om herstel van de Europese economie post-COVID-19 te bevorderen en om hervormingen in lijn met de Green Deal en de Europese digitaliseringsstrategie te ondersteunen. Via het EU-handelsbeleid wil de Commissie ook verder inzetten op multilaterale afspraken en internationale samenwerking voor een duurzamere en eerlijkere globalisering. Tegelijkertijd wil de Commissie het vermogen van de EU vergroten om wanneer geconfronteerd met oneerlijke handelspraktijken haar belangen na te streven en rechten af te dwingen – waar nodig unilateraal via de inzet van handelsinstrumenten.

Om deze doelstellingen te behalen zal de Commissie zich de komende periode richten op zes aandachtsgebieden. Eén daarvan is modernisering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), door onder andere in te zetten op hervorming van het WTO-beroepslichaam en met gelijkgezinde landen te werken aan een brede klimaat- en milieuagenda. Daarnaast stelt de Commissie het ondersteunen van de groene transitie en het bevorderen van duurzame waardeketens en maatschappelijk verantwoord ondernemen tot doel. Zo zal de Commissie de samenwerking met handelspartners op het gebied van biodiversiteit, duurzaam voedselbeleid, vervuiling en de circulaire economie versterken, en de strategie voor effectieve implementatie van duurzaamheidsafspraken in handelsakkoorden, vastgelegd in het 15-punten actieplan uit 2018 , dit jaar vervroegd herzien. Een ander aandachtsgebied in het hernieuwde handelsbeleid is het ondersteunen van de digitale transitie en handel in (digitale) diensten. Daarbij zet de Commissie onder meer in op afronding van e-commerce onderhandelingen in WTO-verband en op het versterken van regelgevende samenwerking met gelijkgezinde handelspartners. Het versterken van de regelgevende impact van de EU is een andere prioriteit. Zo streeft de Commissie naar het versterken van regelgevingsdialogen met gelijkgezinde partners, waaronder die met de Verenigde Staten. Ook prioriteert de Commissie het versterken van partnerschappen met buurlanden, uitbreidingslanden en landen in Afrika. Tot slot legt de Commissie de nadruk op effectieve implementatie en handhaving van afspraken in handelsakkoorden en het waarborgen van een mondiaal gelijk spelveld. Hierbij verwijst de Commissie onder andere naar inzet van het

handelsdefensief instrumentarium van de EU en wetgevende voorstellen voor nieuwe handelsinstrumenten, zoals het voorstel voor een Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten (IPI).

Ten aanzien van 'open strategische autonomie' stelt de Commissie dat ze hiermee de nadruk legt op het vermogen van de EU om haar eigen keuzes te maken en de wereld om haar heen vorm te geven door leiderschap en betrokkenheid, waarbij haar strategische belangen en waarden tot uiting komen. Hierbij beschouwt de Commissie openheid en betrokkenheid als een strategische keuze in het belang van de Unie. Daarbij ziet de Commissie het EU-handelsbeleid als ondersteunend instrument om de weerbaarheid van de EU te vergroten, bijvoorbeeld door diversificatie van handelspartners te faciliteren. Ook zet de Commissie in op betere integratie van kwetsbare ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, onder andere via hulp en handel. Tegelijkertijd onderstreept de Commissie de noodzaak om waar nodig daadkrachtig op te treden wanneer de EU wordt geconfronteerd met oneerlijke handelspraktijken. Tevens benadrukt de Commissie de noodzaak om kwetsbaarheden in waardeketens en strategische afhankelijkheden zorgvuldig te analyseren om deze doeltreffend aan te kunnen pakken.

Ten slotte bouwt de Commissie voort op de huidige inzet voor een transparant en inclusief handelsbeleid door haar samenwerking met het maatschappelijk middenveld en sociale partners te intensiveren en inspanningen op het gebied van analyse en dataverzameling te verdiepen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Nederland heeft als middelgrote economie met een open karakter belang bij een open, eerlijk en op regels gebaseerd internationaal handels- en investeringssysteem. Veel Nederlandse bedrijven zijn verweven in mondiale productieketens en voor veel producten zijn grondstoffen en halffabricaten uit derde landen nodig. Voor het kabinet is het essentieel dat via het Europees handelsbeleid de voordelen van het internationaal handelssysteem behouden blijven en een onnodige ontvlechting van waardeketens voorkomen wordt. Europees handelsbeleid moet volgens het kabinet daarnaast bijdragen aan een mondiaal gelijk speelveld, de kansen voor het Europees bedrijfsleven vergroten, ongewenste eenzijdige afhankelijkheden tegengaan en een duurzaam socio-economisch herstel bevorderen. Het kabinet ziet daarnaast ruimte voor de EU om haar marktmacht en het handels- en investeringsbeleid effectiever in te zetten als instrumenten in het buitenlands beleid, bijvoorbeeld door in de samenwerking en onderhandelingen met derde landen over handelsakkoorden actief in te zetten om tot hogere duurzaamheidsstandaarden en een goede naleving daarvan te komen.

Op het gebied van 'open strategische autonomie' ziet het kabinet strategische autonomie niet als doel op zich, maar een wijze waarop een weerbare EU vormgegeven kan worden die in staat is om haar eigen publieke belangen, inclusief de beschikbaarheid van essentiële goederen en diensten, te borgen en die met een sterke interne markt economisch concurrerend blijft binnen een goed functionerend mondiaal handelssysteem. Het kabinet blijft daarbij inzetten op een open, eerlijk en duurzaam internationaal handels- en investeringssysteem en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De voordelen van internationale handel en investeringen, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentiekracht moeten behouden blijven.

Effectieve implementatie en handhaving van ambitieuze afspraken op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden is van groot belang voor het kabinet. Het Frans-Nederlandse non-paper over handel, duurzaamheid en sociaaleconomische ontwikkeling vormt een belangrijk deel van de Nederlandse inzet op dit gebied. Daarnaast is het kabinet voorstander van een ambitieuze EU-inzet op het gebied van handel en gender. Het Nederlandse non-paper over handel en gender bevat verschillende suggesties hiertoe. Een nadere uiteenzetting van de kabinetsprioriteiten in de herziening van het EU-handelsbeleid vindt u in de brief die hierover naar uw Kamer is verzonden.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over de mededeling van de Commissie 'Evaluatie van het handelsbeleid –



Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid'. Deze mededeling verschijnt in een periode waar de EU geconfronteerd wordt met verschillende trends en uitdagingen die een herziening van het EU-handelsbeleid wenselijk maken. Zo moet de EU in lijn met de Green Deal een groene transitie doormaken om een antwoord te bieden op mondiale uitdagingen op het gebied van klimaatverandering en de achteruitgang van natuur en biodiversiteit. Verder heeft de COVID-19 pandemie afhankelijkheden en kwetsbaarheden in mondiale waardeketens zichtbaarder gemaakt. Handelsbeleid kan een bijdrage leveren aan het adresseren van deze uitdagingen. Ook gaan in de maatschappelijke discussie over handelsbeleid meer stemmen op om de samenhang tussen handel en duurzame ontwikkeling te versterken. Met deze mededeling zet de Commissie belangrijke stappen in deze richting en behoudt de EU het vermogen om een relevante handelsspeler te blijven.

Het kabinet steunt de integrale benadering van de nieuwe handelspolitieke strategie. Handelsbeleid is immers onderdeel van een brede en samenhangende inzet in Europa. Het is positief dat er verbanden worden gelegd met de transities in de Green Deal, de van 'boer-tot-bord'-strategie en de Europese biodiversiteits- en digitaliseringsstrategie. Ook is het goed dat de Commissie handelsbeleid, internationale partnerschappen en ontwikkelingssamenwerking – onder meer hulp en handel – in onderlinge samenhang bekijkt voor meer strategische impact.

Het is daarnaast positief dat de Commissie EU-handelsbeleid en de marktmacht van de EU beschouwt als instrumenten ter ondersteuning van de doelstellingen van de EU, waaronder op het gebied van klimaat en digitale standaarden. Ook steunt het kabinet de aandacht voor de positie van het mkb in de mededeling en het voornemen van de Commissie om haar inzet op transparantie in handelsbeleid voort te zetten. Op het gebied van handel en gender had de mededeling volgens het kabinet meer ambitie kunnen tonen. Het kabinet zal er in de opvolging van de mededeling op blijven inzetten dat gendergelijkheid en economische empowerment van vrouwen een integraal onderdeel vormen van het EU-handelsbeleid.

Hieronder volgt een appreciatie van de verschillende aandachtsgebieden en actiepunten die in de mededeling worden benoemd.

#### Open strategische autonomie

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de nieuwe handelspolitieke strategie plaatst in het kader van de doelstelling om een open strategisch autonome EU vorm te geven. Deze sluit aan op de visie van het kabinet ten aanzien van een weerbare EU die in staat is om haar publieke belangen te borgen. Het kabinet verwelkomt het feit dat de Commissie hecht aan openheid, internationale samenwerking en dialoog in de context van strategische autonomie. Dit sluit aan bij de kabinetsinzet op een open, eerlijk en duurzaam internationaal handels- en investeringssysteem. De EU heeft ook een strategisch belang bij het ondersteunen van versterkte integratie van kwetsbare ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. Het kabinet ziet daarbij net als de Commissie de noodzaak om de gezamenlijke EU-strategie hulp voor handel juist nu volledig uit te voeren.

Het kabinet onderstreept verder het belang van een omvattende en zorgvuldige analyse van kwetsbaarheden. Het kabinet zal daarom nadere identificatie van kwetsbaarheden en ongewenste strategische afhankelijkheden door de Commissie, onder andere in het kader van de implementatie van de Europese farmaceutische strategie en update van de Europese industriestrategie, nauw blijven volgen.

#### WTO-hervorming

Het kabinet is tevreden met de inzet van de Commissie op WTO-hervorming, zoals beschreven in de mededeling en WTO-annex. Deze komt overeen met de kabinetsprioriteiten zoals gedeeld met uw Kamer. Bij de opvolging van de handelsstrategie zal het kabinet er voor blijven waken dat de EU een leidende rol blijft spelen in Genève. Het kabinet steunt het nastreven van WTO-hervormingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en concurrentieverstorende overheidssteun, herstel en hervorming van het WTO-beroepslichaam en inzet op trans-Atlantische samenwerking. Andere Nederlandse prioriteiten voor de WTO, zoals het vinden van een nieuwe balans tussen rechten en plichten van leden, nieuwe regels voor industriële subsidies en staatsgeleide bedrijven, handel en gezondheid, en e-commerce komen ook ruimschoots terug in

de mededeling en bijbehorende annex. Ook steunt het kabinet de inzet op vergroening van de hulp en handel agenda en het bevorderen van discussie in WTO-verband over hoe handel kan bijdragen aan fatsoenlijk werk en sociale rechtvaardigheid.

**De groene transitie ondersteunen en verantwoordelijke en duurzame waardeketens bevorderen**  
Het kabinet is tevreden met de versterkte EU-inzet ten behoeve van duurzame ontwikkeling en onderschrijft het streven van de Commissie om handelsbeleid in te zetten ter ondersteuning van klimaat- en biodiversiteitsbeleid, in lijn met de Europese Green Deal. Het kabinet heeft daarbij een aantal aandachtspunten.

Het kabinet kijkt uit naar het handel- en milieu initiatief dat de Commissie in WTO-verband zal presenteren, dat onder andere gericht is op het bevorderen van handel in milieugoederen en -diensten. Tevens is het kabinet positief over het streven om in WTO-verband klimaat- en duurzaamheidsoverwegingen onder de aandacht te brengen in verschillende fora, te werken aan transparantie over fossiele brandstofsubsidies met het oog op disciplineren van inefficiënte fossiele brandstofsubsidies en het afronden van de onderhandelingen over visserijsubsidies.

Het kabinet ziet kansen voor het afsluiten van EU-handelsakkoorden met ambitieuzere duurzaamheidsafspraken en hecht aan effectieve implementatie en naleving daarvan. De toezegging van de Commissie om het 15 punten actieplan vervroegd te herzien ligt in het verlengde van de voorstellen in het Frans-Nederlandse non-paper over handel, duurzaamheid en sociaaleconomische ontwikkeling. Het kabinet ziet uit naar de nadere uitwerking van dit traject en de rol die de Raad en belanghebbenden hierbij kunnen spelen. Ook de lancering van het Single Entry Point, in lijn met de kabinetsinzet op een klachtenmechanisme voor het maatschappelijk middenveld, heeft het kabinet verwelkomd. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 16 november 2020 organiseert het kabinet in samenwerking met de SER gespreksrondes met het maatschappelijk middenveld, met als doel het leveren van additionele input vanuit het maatschappelijk middenveld bij de Commissie. Het kabinet verwelkomt verder dat de Commissie prioriteit wil geven aan de doeltreffende uitvoering van het Verdrag inzake biologische diversiteit en ratificatie en implementatie van de fundamentele ILO-conventies prioritair stelt in het kader van handels- en investeringsakkoorden. In aanvulling daarop ziet het kabinet graag dat de Overeenkomst van Parijs in toekomstige handels- en investeringsakkoorden als essentieel element wordt opgenomen.

Vanuit het oogpunt van duurzame voedselsystemen verwelkomt het kabinet het plan van de Commissie om voor toekomstige handelsakkoorden afspraken te maken over duurzame voedselsystemen. Het kabinet ziet uit naar de nadere uitwerking van dit traject en de rol die de Raad en belanghebbenden hierbij kunnen spelen. Het kabinet zal blijven inzetten dat handelsakkoorden aansturen op ambitieuze afspraken op belangrijke gebieden als dierenwelzijn, het gebruik van pesticiden en de strijd tegen antimicrobiële resistentie.

Het kabinet is, conform de motie Van der Lee, positief over het principe van een koolstofheffing aan de grens en positief nieuwsgierig naar het Commissievoorstel, dat in juni 2021 wordt gepubliceerd. Het kabinet is van mening dat een koolstofheffing weglekeffecten, waarbij bedrijven die veel CO<sub>2</sub> uitstoten zich buiten Europa vestigen, kan tegengaan.

In lijn met de motie Bouali zal het kabinet zich in EU-verband voor effectieve maatregelen inzetten om te voorkomen dat producten die op de EU markt geplaatst worden, bijdragen aan ontbossing. Het kabinet kijkt uit naar ambitieuze voorstellen van de Commissie om ontbossing tegen te gaan en benadrukt dat toekomstige wetgevende en niet-wetgevende maatregelen effectief aan het tegengaan van ontbossing en bosdegradatie moeten bijdragen.

Nederland heeft groot belang bij het voorkomen van arbitrair gebruik van handelsmaatregelen en streeft naar het behoud van een op regels gebaseerd handelssysteem. Tegelijkertijd zou het – zoals de Commissie ook stelt in haar mededeling – in sommige gevallen gerechtvaardigd kunnen zijn om aan EU en non-EU producten productievoorwaarden te stellen ten behoeve van bescherming van het milieu als global public good of tegemoet te komen aan ethische bezwaren. Het kabinet vraagt de Commissie om te onderzoeken hoe bovengenoemde unilaterale maatregelen conform WTO-regels vormgegeven kunnen worden en dat de Commissie aangeeft waar WTO-

regels knellend zouden kunnen zijn om de doelstellingen te realiseren. Het kabinet nodigt de Commissie uit om bij het in kaart brengen van verschillende unilaterale maatregelen ook te bekijken op hoeveel steun diverse milieu- en arbeidsmaatregelen kunnen rekenen op mondiaal niveau, op basis waarvan gerechtvaardigde handelsmaatregelen genomen zouden kunnen worden zonder dat sprake is van discriminatie tussen landen en producten, alsmede welke bijdrage zulke maatregelen leveren aan het realiseren van doelstellingen op het gebied van milieu en arbeidsrechten. Het kabinet zal zelf ook onderzoek laten doen naar de rol van milieubescherming- en arbeidsrechten binnen de WTO.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie aangeeft dat zij verantwoorde en duurzame waardeketens verder zal bevorderen middels een voorstel voor een gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor Europese bedrijven. In lijn met de beleidsnota 'Van Voorlichten tot Verplichten' zet het kabinet in op een doordachte mix van beleidsmaatregelen ter bevordering van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Kernelement is een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting, die bij voorkeur op Europees niveau wordt ingevoerd. Een Europese aanpak zorgt voor een grotere impact in de keten en borgt een gelijk speelveld voor bedrijven. Het kabinet kijkt daarom uit naar het aangekondigde voorstel voor een verplichting op Europees niveau en richt zich momenteel op de beïnvloeding hiervan, onder meer door het leveren van input op de consultatie over de routekaart van de Commissie ('inception impact assessment') en op een publieke consultatie, evenals via een non-paper. Door bouwstenen voor due diligence wetgeving uit te werken, primair ter beïnvloeding van het Europese traject, is Nederland ook optimaal voorbereid op het invoeren van nationale dwingende maatregelen zodra blijkt dat Europa te lang op zich laat wachten. Daarnaast pleit Nederland actief voor coherent Europees beleid op het gebied van IMVO, bijvoorbeeld door middel van een Europees Actieplan inzake IMVO.

De digitale transitie en handel in diensten ondersteunen

Het is in de ogen van het kabinet positief dat de Commissie in de mededeling de digitale transitie bezielt in het kader van mondiale en technologische ontwikkelingen met toenemende concurrentie, waarbij de Europese visie op digitalisering wordt uitgedaagd. De digitale agenda van de EU is terecht een van de prioriteiten in het handelsbeleid. Voor Nederland is het daarbij van belang dat de EU in lijn met de Digitale Agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking pleit voor het borgen van consumentenrechten en de belangen van ontwikkelingslanden.

Het kabinet steunt de Commissie in haar inzet om de rol van de EU in de digitale domein te versterken. Dat geldt voor de ambitie van de Commissie om een normgevend kader te stellen voor digitale handel, met regels over de bescherming van persoonsgegevens, privacy en andere fundamentele rechten en waarden.

De Commissie wil dat de EU een centrale rol speelt in het ontwikkelen van mondiale regels over digitale handel in de WTO. Daarnaast wil de Commissie mogelijkheden voor nadere regelgevende samenwerking met handelspartners verkennen op het gebied van digitale handel. Het kabinet steunt dit. Aangezien grensoverschrijdende datastromen een cruciale rol spelen in digitale handel, steunt het kabinet de inzet van de Commissie om grensoverschrijdende datastromen te waarborgen. Uiteraard met behoud van beleidsruimte voor cruciale zaken, zoals bijvoorbeeld nationale veiligheid en voor de bescherming van persoonsgegevens en privacy. Het kabinet ziet graag dat er meer inzicht in komt in de waarde van grensoverschrijdende datastromen en staat positief tegenover het plan om een Europees analytisch kader te ontwikkelen. Het kabinet wenst wel meer verduidelijking van de Commissie over dit voorstel.

De regelgevende impact van de EU versterken

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie om de invloed van de EU via internationale samenwerking op regelgevend gebied te versterken, zowel bilateraal, waaronder via handelsakkoorden, als via een meer strategische benadering ten aanzien van de inzet in internationale normalisatieorganisaties zoals de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO). Het kabinet steunt ook de intentie van de Commissie om tot een goede dialoog en sterke samenwerking met Europese normalisatie-instellingen te komen, om zo tot meer strategische prioriteiten ten aanzien van internationale normen en standaarden te komen. Mede vanwege de geleidelijke afname van de relatieve marktmacht van de EU en technologische opkomst van andere landen die hun eigen standaarden ontwikkelen steunt het kabinet een strategische

benadering van internationale samenwerking op regelgevend gebied. Zo verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie om trans-Atlantische samenwerking met de VS op regelgevend gebied te versterken via de op te zetten Handels- en Technologieraad. Verder is het kabinet positief over het combineren van handelsbeleid, internationale partnerschappen en ontwikkelingssamenwerking - onder meer via hulp en handel - om de acceptatie van internationale normen in ontwikkelingslanden te ondersteunen en de naleving van nieuwe regelgevingsvereisten te vergemakkelijken.

De partnerschappen van de EU met buurlanden en uitbreidingslanden en die met Afrika versterken. Het is positief dat de Commissie inzet op het versterken en verdiepen van handelsrelaties met landen en regio's die geografisch dicht bij de EU liggen. Zo steunt het kabinet de inzet van de Commissie om de economische integratie met de Westelijke Balkan en het Zuidelijk Nabuurschap te bevorderen.

Het kabinet onderschrijft het economisch en politieke belang dat de Commissie hecht aan intensivering van de relatie met Afrika en is van mening dat dit de duurzame handels- en investeringsrelaties tussen de beide continenten en in Afrika zelf zal versterken en verwelkomt daarom ook de inzet van de Commissie hierop, zoals de steun van de Commissie aan de totstandkoming van de Afrikaanse Continentale Vrijhandelszone (AfCFTA). Naast de versterking van de handelsrelaties, ziet het kabinet ook het belang van het versterken van de investeringsrelaties met Afrika en de bevordering van private sector investeringen, onder meer via het Europese Fonds voor Duurzame Ontwikkeling Plus (EFSD+).

De nadruk van de EU op de uitvoering en handhaving van handelsovereenkomsten versterken en een gelijk speelveld waarborgen

De Commissie stelt in haar mededeling te streven naar de consolidatie van partnerschappen met belangrijke groeiregio's - in de regio Azië-Pacific en Latijns-Amerika - door de voorwaarden te scheppen voor het afronden van onderhandelingen en ratificatie van nog openstaande handelsakkoorden. Handelsakkoorden bieden een mogelijkheid om afspraken te maken over duurzame ontwikkeling en een platform om hierover in gesprek te gaan. Ook faciliteren ze toegang tot derde markten, nemen ze handelsbelemmeringen weg en creëren zo nieuwe kansen voor Nederlandse ondernemers. Voor duurzaam economisch herstel post-COVID-19 is dat van groot belang voor Nederland. Tegelijkertijd gaan er meer stemmen op om de samenhang tussen handel en duurzame ontwikkeling te versterken. Ook het kabinet is voorstander van een ambitieuzere inzet op dit terrein in handelsakkoorden. Dit onderwerp vergt extra aandacht in het vervolgproces van openstaande partnerschappen alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan. Het kabinet zal uiteindelijk per akkoord de balans opmaken van de voor- en nadelen op basis van alle noodzakelijke stukken.

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op effectieve implementatie en handhaving van afspraken in handelsakkoorden onder het toezicht van de aangestelde Chief Trade Enforcement Officer. Zo kijkt het kabinet uit naar het wetgevend voorstel ten aanzien van de handhaving van gemaakte handelsafspraken met het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie aankondigt in de mededeling.

Ook positief is dat de Commissie blijft inzetten op het adresseren van oneerlijke handelspraktijken via handelsinstrumenten, hetgeen in lijn is met de prioriteit van het kabinet om te werken aan een mondiaal gelijk speelveld voor Europese bedrijven. Bij effectieve inzet van het handelsdefensief instrumentarium van de EU zal het kabinet blijven benadrukken dat de EU bij de vormgeving van maatregelen te allen tijde een zorgvuldige afweging maakt tussen de belangen van producenten, industriële gebruikers, importeurs en consumenten.

Vanuit het oogpunt van economische veiligheid steunt het kabinet de oproep van de Commissie aan lidstaten om een samenwerkingsmechanisme voor screening van Foreign Direct Investment (FDI) op te zetten en te implementeren. Het kabinet geeft hier al gehoor aan en heeft hiertoe ook een contactpunt ingericht. Het kabinet staat in principe open voor versterkte samenwerking onder de Europese FDI-screeningsverordening die sinds oktober 2020 in werking is, maar wil eerst de evaluatie van dit mechanisme afwachten.

Het kabinet kijkt uit naar wetgevende voorstellen voor nieuwe instrumenten waar de Commissie naar verwijst in haar mededeling, waaronder die voor een zogenoemd 'anti-dwang instrument' en een instrument om verstorende effecten van buitenlandse subsidies op de interne markt te adresseren. Bij het laatstgenoemde instrument neemt het kabinet als uitgangspunt een gelijk speelveld voor ondernemingen die actief zijn op de interne markt, ongeacht hun herkomst, zoals aangegeven in het kabinetsvoorstel voor een level playing field instrument en de kabinetsappreciatie witboek buitenlandse subsidies . Ook zet het kabinet net als de Commissie in op een zo snel mogelijke totstandkoming van een effectief IPI. Tevens hoopt het kabinet dat de goedkeuringsprocedure voor de herziene dual-use verordening spoedig kan worden afgerond en zal het werken aan effectieve implementatie van de verordening na inwerkingtreding.

Het kabinet is ten slotte voorstander van maatregelen door de EU die het gelijke speelveld op het terrein van exportkredieten kan versterken. De EU kondigt in dit verband aan mogelijkheden voor een EU-strategie voor exportkredieten te gaan verkennen, waaronder een EU-exportkredietfaciliteit. Het kabinet kijkt uit naar concrete voorstellen van de Commissie. De meerwaarde van een faciliteit op EU-niveau naast de reeds bestaande nationale exportkredietfaciliteiten zal daarin vanzelfsprekend door de EU moeten worden aangetoond.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten leggen verschillende accenten in de herziening van het handelsbeleid, variërend van verduurzaming van het handelsbeleid en handhaving van handelsafspraken, tot de inzet van handelsinstrumenten om op te treden tegen oneerlijke handelspraktijken. Ook stellen verschillende lidstaten dat de EU ervoor moet waken dat het door de veelheid aan doelstellingen in handelsakkoorden niet het vermogen verliest om deze af te sluiten. Rondom de uitwerking van het concept 'open strategische autonomie' in relatie tot het EU-handelsbeleid hebben lidstaten ook verschillende prioriteiten. Sommige lidstaten bezien het concept in het kader van meer Europese zelfvoorzienendheid en herindustrialisering; andere lidstaten zien het meer in relatie tot openheid en diversificatie van handel, en stellen dat de EU moet waken voor protectionistische tendensen.

Ook in het Europees Parlement bestaan verschillende aandachtspunten ten aanzien van het nieuwe handelsbeleid. Sommige leden vragen bijvoorbeeld aandacht voor duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen; andere leden onderstrepen het belang van de EU om assertief op te treden tegen oneerlijke handelspraktijken en Europese ondernemers meer te beschermen.

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

a)       Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling betreft de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op dit terrein is er sprake van een exclusieve EU-bevoegdheid (zie artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b)       Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c)       Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde actiepunten staan in de juiste verhouding tot de nagestreefde handelspolitieke doelen, waaronder het bevorderen van economisch herstel post-COVID-19, het ondersteunen van hervormingen in lijn met de Green Deal en de Europese digitaliseringsstrategie, en de inzet op multilaterale afspraken voor duurzamere en eerlijkere globalisering. Het kabinet is van mening dat deze acties nodig zijn om richting deze doelen te werken en daarbij niet verder dan noodzakelijk gaan.

d)       Financiële gevolgen

Er worden geen financiële consequenties verwacht en er zijn geen fondsen verbonden aan dit voorstel. Mochten deze desondanks optreden, is Nederland van mening dat eventuele benodigde

EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht  
Daar waar de Commissie verwijst naar nieuwe wetgevende voorstellen die in de maak zijn, is voor het kabinet een duidelijke impact assessment van de mogelijke maatregelen essentieel. Hierin moet duidelijk worden aangegeven welke maatregelen de Commissie beoogt en welke gevolgen deze hebben voor overheid, bedrijfsleven en burgers. Verder steunt het kabinet het streven van de Commissie om de regeldruk voor het bedrijfsleven – het mkb in het bijzonder – te verminderen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **FIN, COM(2021)32, Mededeling Het stimuleren van het Europees economisch en financieel systeem**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het comité van de Regio's, het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

19 januari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\)32](#), en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#).

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

#### **Behandelingstraject Raad**

Raad Economische en Financiële Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

### **2. Essentie voorstel**

In de mededeling benoemt de Commissie het grote belang voor de EU van een open en veerkrachtige wereldeconomie, goed functionerende internationale financiële markten en een op regels gebaseerd multilateraal systeem. Binnen deze context dient de EU zichzelf wel te beschermen tegen oneerlijke praktijken. Deze mededeling gaat hier op in en is daarmee onderdeel van een bredere set aan acties om de open strategische autonomie en weerbaarheid van de EU te behouden en versterken.

Allereerst doet de Commissie een oproep om reeds lopende trajecten op het gebied van de versterking van de interne markt door te zetten, gezien het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU. Daarbij noemt de Commissie de versterking van de kapitaalmarktunie en het voltooiën van de bankenunie prioritair voor een efficiënt en veerkrachtig financieel systeem. Dit mede in het licht van de gevolgen van de COVID-19 pandemie, het vertrek van het VK uit de EU en de transitie naar een duurzamere en meer digitale economie. De Commissie maakt in haar mededeling ook melding van de omvangrijke schulduitgifte door de EU als gevolg van de instrumenten Next Generation EU (NGEU) en Het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid in noodsituaties te beperken (SURE). Dit heeft geleid en zal leiden tot een groter aanbod van, en transacties in, in euro gedenomineerd schuld papier op de financiële markten. De mededeling gaat daarna in op drie onderwerpen die volgens de Commissie van belang zijn voor het economische en financiële systeem van de Unie. Te weten: i) de internationale rol van de euro, ii) de weerbaarheid van de infrastructuur van financiële markten en iii) het sanctiebeleid van de Europese Unie. Om de komende periode uitvoering te geven aan de mededeling zijn er verdeeld over deze drie prioriteiten 15 actiepunten opgenomen in de mededeling.

Het versterken van de internationale rol van de euro

De Commissie noemt de euro een symbool en instrument voor de integratie en autonomie van de EU. Een sterkere rol van de euro heeft volgens de Commissie diverse voordelen, waaronder een grotere monetaire autonomie, lagere transactie-, risicomanagement- en financieringskosten en een

lagere gevoeligheid voor buitenlandse wisselkoersschokken. De Commissie verwijst naar de mededeling van december 2018, waarin ze de acties opsomde om de internationale rol van de euro te versterken. Daarop voortbouwend werkt de Commissie middels deze mededeling aan aanvullende acties om het wereldwijde gebruik van de euro te promoten.

De Commissie zet in op meer in euro's gedomineerde handel in grondstoffen, energie en hieraan gerelateerde derivaten en wil daartoe de ontwikkeling van in euro gedomineerde benchmarks en markten faciliteren. Onder meer door oprichting van een geconsolideerde handelsdata tape. De Commissie zal daarnaast in overleg treden met publieke en private investeerders om een beter begrip te krijgen van de obstakels die een wijdverbreider gebruik in hun ervaring in de weg staan. Tevens wil de Commissie de centrale rol die Europese financiële markten en de euro spelen in duurzame financieringen verder versterken. Dit wil ze onder andere doen door de ontwikkeling van de Europese groene obligatiestandaard, de EU duurzame taxonomie en rapportagestandaarden. De Commissie wil de uitgifte van groene obligaties stimuleren, en zelf ook 30% groene obligaties uitgeven in het kader van de financiering van het Europese herstelinstrument NGEU. De mededeling noemt ook de wens om de rol van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) te vergroten. Tot slot wordt opgemerkt dat de Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) zullen kijken naar juridische, technische en beleidsvragen over de mogelijke invoering van digitaal centrale bankgeld (een digitale euro).

Het vergroten van de weerbaarheid van de (kritieke) infrastructuur van de financiële markten  
De Commissie zou graag zien dat de veerkracht van financiële markt-infrastructuren die kritieke functies vervullen wordt versterkt, om zo de afhankelijkheid van diensten buiten de EU te verlagen. Zij stelt onder meer voor om een werkgroep op te richten om mogelijke technische obstakels te identificeren bij de verplaatsing van de clearing van financiële contracten naar EU centrale tegenpartijen (CCP's). Momenteel worden grote hoeveelheden in euro gedomineerde financiële contracten door CCP's buiten de EU gecleard en verwerkt. Met het oog op de financiële stabiliteit geeft de Commissie aan dat EU-marktpartijen de blootstelling bij CCP's van buiten de EU moeten beperken, en dat de clearing capaciteit in de EU moet worden opgebouwd zodat meer in euro gedomineerde contracten in de EU kunnen worden afgehandeld. Tevens zal de Commissie de Europese Banken Autoriteit (EBA) het mandaat geven om onderzoek te doen naar de afhankelijkheid van financiële ondernemingen van buiten de EU en de afhankelijkheid van EU-instellingen van financiering in andere valuta's, die mogelijk tot kwetsbaarheden in het EU financiële systeem kunnen leiden.

De Commissie constateert dat de extraterritoriale toepassing van sancties door derde landen de handelingsvrijheid van de EU op het terrein van buitenlandpolitiek inperkt en schade kan toebrengen aan legitieme handel en investering door EU (rechts)personen. Geïnspireerd door INSTEX wil de Commissie in samenspraak met de Hoge Vertegenwoordiger onderzoeken hoe essentiële financiële dienstverlening aan EU-(rechts)personen die getroffen worden door de extraterritoriale toepassing van sancties van derde landen zeker gesteld kan worden.

#### Sancties: implementatie en handhaving

De Commissie benoemt dat verschillen in de implementatie van EU-sancties door de lidstaten de effectiviteit ervan verzwakken. De Commissie wil daarom de informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten verbeteren en hen aanzetten tot verbetering van de handhavingspraktijk. De Commissie stelt voor om een database op te zetten waarin de lidstaten en de Commissie informatie kunnen delen over de uitvoering en handhaving van sanctiemaatregelen. Ook kondigt de Commissie aan vanaf 2021 de effectiviteit van sancties te zullen onderzoeken en op basis hiervan verbeteringen voor te stellen bij ontwerp sanctieverordeningen, alsmede onderzoek te doen naar ontwijkingspraktijken. Tevens wil de Commissie in samenwerking met de lidstaten een centraal aanspreekpunt instellen om handhavings- en uitvoeringsvraagstukken met grensoverschrijdende dimensies aan te pakken. Om lidstaten aan te spreken die onvoldoende doen aan handhaving van sancties is de Commissie voornemens een meldpunt in te stellen voor het anoniem melden van gebrekkige handhaving en wil zij toewerken naar inbreukprocedures tegen lidstaten in geval van onvoldoende implementatie/handhaving van sancties. Tot slot kondigt de Commissie aan met enkele voorstellen te komen die ervoor moeten zorgen dat de huidige antiboycotverordening tegen de extraterritoriale werking van sancties van derde landen beter gaat functioneren en houdt de Commissie de mogelijkheid open om in een later stadium met



voorstellen te komen om de antiboycotverordening zelf aan te passen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet heeft in januari 2019 de positie ten aanzien van de internationale rol van de euro uiteengezet in het fiche over de mededeling van de Commissie op dit onderwerp.

Ten aanzien van het kabinetsbeleid voor de financiële markten geldt in het algemeen dat het er op is gericht om een juiste balans te vinden tussen efficiënte toegang tot de kapitaalmarkten voor ondernemingen enerzijds, en het voldoende beschermen van belangen van consumenten en beleggers en de financiële stabiliteit anderzijds. In dat kader hecht het kabinet groot belang aan verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie. Dit draagt bij aan economische groei via efficiënte allocatie van kapitaal en aan financiële stabiliteit door vergroting van het schokabsorberend vermogen.

Het kabinet is van mening dat sancties een belangrijk instrument vormen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van sancties, en daarmee het buitenlandbeleid, is adequate implementatie en handhaving belangrijk. Het is belangrijk dat er niet te veel verschillen ontstaan tussen lidstaten in de implementatie en handhaving van sancties, zowel vanuit het oogpunt van effectiviteit als gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. De Commissie heeft hierin wat het kabinet betreft een belangrijke taak te vervullen, bijvoorbeeld in het uitwisselen en verzamelen van informatie over handhaving van sancties, het uitgeven van handreikingen aan bedrijven en nationale autoriteiten hoe specifieke maatregelen uitgevoerd dienen te worden of het up-to-date houden van de technische bijlagen van sanctieregimes (lijsten met gecontroleerde goederen, chemicaliën of technologie). Voor al deze zaken is goede afstemming met de lidstaten essentieel, in sommige gevallen op het niveau van de Raad, en in andere gevallen met experts uit de lidstaten.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over de mededeling en vindt het goed dat de Commissie het belang van een open, sterk en veerkrachtig Europees economisch en financieel systeem erkent en nadere acties aankondigt. Het kabinet beziet deze mededeling ook in de bredere EU-discussie over open strategische autonomie. Voor Nederland gaat het hierbij in algemene zin niet om het nastreven van autonomie als doel op zich, maar om het versterken van de weerbaarheid. Een uitgangspunt hierbij is dat een open markt cruciaal is voor de concurrentiekracht van de Europese en Nederlandse economie. Dus daar waar sprake is van een risico op onwenselijke afhankelijkheden, dient de EU in te grijpen op basis van een zorgvuldige analyse en maatwerk, waarbij wordt gewaakt voor onnodig marktingrijpen of protectionisme. Het kabinet is van mening dat deze mededeling in grote lijnen aansluit op deze visie. Onderstaand zal worden ingegaan op de verschillende onderwerpen en voorgestelde acties vanuit de Commissie.

Het versterken van de internationale rol van de euro

Zoals aangegeven in het BNC-fiche over de Commissiemededeling van december 2018, erkent het kabinet de voordelen van een grote internationale rol voor de euro. Het kabinet is van mening dat dit het best kan worden gerealiseerd via het opbouwen van een trackrecord van gezond economisch en begrotingsbeleid in de individuele lidstaten. Hierdoor nemen de risico's van het aanhouden van (blootstellingen in) euro's af en wordt de euro derhalve aantrekkelijker. Daarnaast kunnen maatregelen die de institutionele fundamenteën van de euro versterken en zo de geloofwaardigheid en duurzaamheid van de munt bestendigen, bijdragen aan het vergroten van de internationale rol van de euro. Tot slot kan het kabinet de promotionele acties om het gebruik van de euro te bevorderen verwelkomen. Gebruik van de euro blijft echter een keuze van marktpartijen. De meeste voorgestelde acties werden al aangekondigd in andere publicaties van de Commissie, en moeten nog verder worden uitgewerkt. Het kabinet kan een verdere uitwerking van deze initiatieven steunen.

Het effect van de omvangrijke schulduitgifte door de EU als gevolg van de instrumenten NGEU en SURE, dat door de Commissie wordt genoemd, is vanwege de gelimiteerde looptijd van deze instrumenten per definitie tijdelijk. De Commissie mededeling sorteert niet voor op een grotere

uitgifte van schuld door de EU op grond van een gewenste grotere internationale rol van de euro. De Commissie geeft aan contact te zoeken met marktpartijen, EU-instellingen en publieke autoriteiten om ze aan te moedigen om bij het investeren en uitgeven van schuld in euro's gedenomineerde obligaties te gebruiken.

Het kabinet steunt de doelstellingen van de Commissie ten aanzien van de ontwikkeling van kapitaalmarkten in de EU en de handel in grondstoffen, energie en daarvan afgeleide derivaten. Zo is het kabinet voorstander van de recente wijzigingen van het in MiFID II opgenomen positielimietenregime voor grondstoffenderivaten, waarmee de handel in dergelijke derivaten beter kan worden gefaciliteerd en het regime beter aansluit bij dat van de Verenigde Staten. Tevens staat het kabinet open voor het verder verbeteren van de transparantie bij de handel van in euro gedenomineerde schuldinstrumenten. De ontwikkeling van een Europese geconsolideerde tape voor posttransactionele handelsdata kan daaraan bijdragen.

Het kabinet steunt het reguleren van benchmarks om de integriteit, betrouwbaarheid en geschiktheid van financiële benchmarks te borgen, zoals is gebeurd met de verordening financiële benchmarks uit 2016. Gezien het grote belang van financiële benchmarks voor de (werking van de) financiële markten steunt het kabinet een herziening van de bestaande verordening om te kijken hoe het kader verbeterd kan worden en hoe dit bij kan dragen aan de ontwikkeling en het gebruik van in euro gedenomineerde benchmarks. Daarbij geldt voor het kabinet het uitgangspunt dat benchmarks in de kern markt gedreven zijn en op initiatief van marktpartijen – naar behoefte uit de markt – tot stand behoren te komen.

De financiële markten spelen een belangrijke rol in de duurzame transitie en het kabinet deelt de ambitie van de Commissie om deze sector verder te vergroenen. Initiatieven zoals de Europese groene obligatie-standaard vereenvoudigen het maken van duurzame keuzes en voorkomen greenwashing. Het voornemen van de Commissie om groene obligaties uit te geven in het kader van de financiering van NGEU sluit aan bij de praktijk van de Nederlandse overheid en een aanzienlijke groep andere lidstaten om groene obligaties uit te geven. Voor de positie ten aanzien van uitbreiding van het ETS verwijst het kabinet naar de BNC-fiches "Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030" en "EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit".

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om samen met de ECB en de nationale centrale banken te zullen kijken naar juridische, technische en beleidsvragen over de mogelijke invoering van een digitale euro. Het kabinet staat positief tegenover de ontwikkeling van de digitale euro omdat deze in de toekomst potentieel veel mogelijkheden biedt. Zo kan de digitale euro een rol spelen bij het beschikbaar houden van een publiek betaalmiddel in het licht van de afname van het gebruik van contant geld, kan het een stimulans voor innovatie en diversiteit in de financiële sector zijn en kan het een bijdrage leveren aan de strategische autonomie van de Eurozone. Het is wel belangrijk dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden en risico's van de digitale euro.

Het vergroten van de weerbaarheid van de (kritieke) infrastructuur van de financiële markten  
Het kabinet is voorstander van veilige en open financiële markten. Zij ziet de risico's van de grote hoeveelheden in euro gedenomineerde financiële contracten die buiten de EU worden gecleard. Het kabinet ziet wel risico's bij het voorschrijven dat bepaalde transacties moeten worden gecleard bij in de EU gevestigde partijen, onder meer het risico op minder efficiënte markten en verminderde toegang tot financiële markten wereldwijd. Voor het kabinet is het daarom van belang dat de voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Tegen die achtergrond acht het kabinet het positief dat de Commissie start met een werkgroep die zal onderzoeken wat de technische uitdagingen zijn bij het naar binnen de EU halen van de clearing van in euro gedenomineerde contracten.

Het kabinet wacht het onderzoek van de EBA naar de afhankelijkheid van financiële ondernemingen van buiten de EU en de afhankelijkheid van EU-instellingen van financiering in andere valuta's af. Bij eventuele maatregelen die op basis hiervan worden genomen, acht zij het van belang dat er goede balans blijft tussen de openheid en de stabiliteit van het Europese financiële systeem.

Het kabinet is op hoofdlijnen positief over de inzet van de Commissie om de weerbaarheid van de EU tegen de extraterritoriale toepassing van sancties door derde landen te versterken. Het kabinet staat in dat kader open voor de discussie over hoe essentiële financiële dienstverlening kan worden voortgezet aan EU (rechts)personen die getroffen worden door extraterritoriale toepassing van sancties van derde landen. Ook staat het kabinet in beginsel positief tegenover het voornemen van de Commissie om het functioneren van de antiboycotverordening te verbeteren en zo nodig met een voorstel te komen tot aanpassing van de antiboycotverordening. Tegelijkertijd tekent het kabinet hierbij aan dat deze inzet altijd in samenhang moet plaatsvinden met dialoog met landen die sancties extraterritoriaal tegen EU-belangen toepassen om dergelijke maatregelen in de eerste plaats te voorkomen.

#### **Versterken van de implementatie en handhaving van EU-sancties**

Het kabinet is positief over het feit dat de Commissie in deze mededeling aankondigt zich te willen inzetten om de implementatie en handhaving van sancties te verbeteren. Het verkleinen van de verschillen tussen lidstaten wat betreft implementatie en handhaving van sancties kan bijdragen aan een effectiever sanctie-instrument binnen het GBVB. Het kabinet kijkt in beginsel positief naar de meeste voorstellen die de Commissie onder dit deel van de mededeling doet. Verschillende voorstellen vereisen echter nog wel nadere uitwerking om een definitief oordeel te kunnen geven. Vanuit de gedachte om lidstaten te betrekken en sancties goed te coördineren steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om een expertcomité inzake sancties op te zetten. Hierbij is het voor het kabinet wel van belang dat het werk van een dergelijk comité op technisch niveau moet liggen en ondersteunend moet zijn aan het werk van bestaande voorbereidende instanties van de Raad, in plaats van overlap daarmee. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voornemen van de Commissie om te borgen dat EU-financiering via Internationale Financiële Instellingen niet bij EU-gesancioneerde personen en entiteiten terecht komt. Het kabinet onderschrijft het belang van coördinatie van sanctiebeleid met gelijkgezinde landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Ten aanzien van de voorstellen over het inrichten van een meldpunt is het kabinet van mening dat dit voorstel nog verduidelijking behoeft van de Commissie. Hoewel dergelijke maatregelen in theorie kunnen helpen om, daar waar dit niet het geval is, lidstaten te dwingen sancties adequaat te handhaven, ontbreekt in de mededeling een analyse van de omvang van het probleem. Indien een nadere analyse inderdaad zou uitwijzen dat hier een probleem is, acht het kabinet het van belang dat eventuele maatregelen daartegen bijdragen aan de uitstraling van EU-eenheid, de huidige goed functionerende praktijk van samenwerking tussen lidstaten en Commissie niet ondergraaft en geen misbruik uitlokt.

#### **c) Eerste inschatting van krachtenveld**

De mededeling is in het algemeen goed ontvangen door de lidstaten en er wordt erkend dat actie dient te worden ondernomen op het gebied van het beschermen van het economische en financiële systeem van de EU. Met betrekking tot EU-sancties is de inschatting dat andere lidstaten positief zullen kijken naar de mededeling maar tegelijkertijd vergelijkbare vragen hebben als die van het kabinet ten aanzien van het inrichten van een meldpunt.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgelaten over de mededeling.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

#### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling heeft voornamelijk betrekking op het beleidsterrein van de interne markt en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Op deze beleidsterreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a VWEU en artikel 2 lid 4 VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling te doen.

#### **b) Subsidiariteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De inrichting van het economische en financiële systeem van de EU vereist in beginsel op diverse terreinen beleidsafspraken tussen de lidstaten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de euro,

financiële markten en sancties heeft actie op het niveau van de Unie meerwaarde ten opzichte van enkel optreden op het niveau van de lidstaten. Afzonderlijk optreden op het niveau van de lidstaten zou voor wat betreft sancties bovendien leiden tot verschillen in handhaving en uitvoering van EU-sancties. Op het terrein van de euro en financiële markten zou individueel optreden van de lidstaten risico's met zich mee kunnen brengen voor het gelijke speelveld en uniformiteit van regelgeving.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De mededeling vormt een geschikt instrument om tot nadere actie te komen ten aanzien van het economische en financiële systeem. De Commissie stelt onder andere voor om onderzoeken te starten, een werkgroep in te stellen en in gesprek te gaan met betrokken partijen. Deze acties lijken geschikt om de ontwikkeling op het terrein van de euro, de weerbaarheid van de infrastructuur van financiële markten en het sanctiebeleid verder te brengen. Vanwege de verkennende aard van de mededeling gaan de aangekondigde stappen niet verder dan strikt noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling kondigt de Commissie een vijftiental acties aan om onder andere een databank en meldpunt op te zetten, onderzoeken te ondernemen en een werkgroep in te richten. Deze aangekondigde acties hebben mogelijk financiële gevolgen voor de EU-begroting. Nederland zal de Commissie daarom vragen aan te geven wat het financieel beslag van deze acties zal zijn.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van meerjarig financieel kader 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf bevat momenteel geen concrete wettelijke maatregelen. De acties in de mededeling zullen daarnaast worden ondernomen door de Commissie. De mededeling zelf geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. Indien op een later moment de acties verder uitgewerkt worden en er een concreet voorstel is zal Nederland de Commissie vragen precies aan te geven wat het financiële beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/ decentrale overheden

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

Ministerie van Justitie en Veiligheid

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **BZ, COM(2021)110, Mededeling Humanitair optreden EU**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het humanitaire optreden van de EU: nieuwe uitdagingen, zelfde beginselen

Datum ontvangst Commissiedocument  
10 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 110](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

In de mededeling wordt uiteengezet hoe de EU uitdagingen op het gebied van humanitaire actie kan oppakken, in samenwerking met de humanitaire partners en andere donoren. De uitdagingen zijn erin gelegen dat de kloof tussen wereldwijde noden en beschikbare financiële middelen steeds groter wordt en dat fundamentele normen en beginselen meer dan ooit onder druk staan. De Commissie schetst een aantal thema's met daaraan gekoppelde mogelijke maatregelen die tegemoet moeten komen aan de toenemende behoeften en de financieringskloof verkleinen. Te weten: het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp, het ontwikkelen van een capaciteit voor een Europese humanitaire respons, meer aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering en milieufactoren en het vergroten van de donorbasis. Ook doet de Commissie voorstellen om de naleving van het internationaal humanitair recht te bevorderen en de versterking van het leiderschap van de EU te vergroten.

De Europese consensus over humanitaire hulp en de verordening betreffende humanitaire hulp blijven onderliggende referentiekaders. De EU zal 15% van haar oorspronkelijke humanitaire begroting besteden aan "vergeten crises" en 10% van de jaarlijkse begroting aan bescherming van kinderen en onderwijs in noodsituaties.

Voor het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp zal de EU, in lijn met afspraken uit de Grand Bargain ,meer operationele flexibiliteit aan partners bieden door het uitbreiden van de huidige programmapartnerschappen naar VN-organisaties en andere internationale organisaties. De steun voor het betrekken van lokale organisaties als partner bij de humanitaire hulp (lokalisatie) wordt vergroot door bijdragen aan landspecifieke gepoolde fondsen van de VN en andere financieringsmechanismen waarbij lokale actoren voorrang krijgen. Ook worden richtsnoeren ontworpen voor partnerschappen met lokale hulpverleners.

De mededeling constateert dat er lacunes kunnen zijn in de capaciteit van humanitaire organisaties om daadwerkelijk goederen te distribueren. Tijdens de Covid-19 pandemie heeft de EU een Humanitarian Air Bridge opgezet en daar wil de Commissie nu op voortbouwen, door een aanvullende EU-capaciteit voor de Europese humanitaire respons te ontwikkelen. Zodat de

lidstaten en humanitaire partners snel humanitaire bijstand kunnen verlenen, in coördinatie met en in aanvulling op het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

De Commissie vraagt aandacht voor de toenemende gevolgen van de klimaatverandering en milieuaantasting en wil de veerkracht van ontheemden vergroten door het plannen van vroegtijdige acties (anticiperende maatregelen). De EU zal bepleiten dat meer klimaatfinanciering wordt besteed aan het verbeteren van de klimaatbestendigheid en -aanpassing waar dat het meest nodig is. De Commissie zal vrijwillig het aandeel klimaat gerelateerde uitgaven binnen de humanitaire hulp bijhouden en zal werken aan de vergroening van haar eigen netwerk, in lijn met de Green Deal . Ook partners wordt gevraagd hun voetafdruk te verkleinen.

Om nieuwe rampen te voorkomen en vicieuze cirkels van conflict te doorbreken, is structurele verandering en verbetering op de lange termijn nodig. De Commissie zal zich daarom inspannen om de koppeling tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw te versterken binnen de EU en met de lidstaten d.m.v. onder meer gezamenlijke analyses, het verbeteren van coördinatie mechanismen ter plaatse, een coherente operationele respons en een conflictgevoelige benadering. Door humanitaire respons op te nemen in politieke dialogen, het aangaan van allianties met andere donoren en het opzetten van een initiatief om middelen uit de private sector aan te trekken, beoogt de EU de middelenbronnen voor humanitaire actie uit te breiden.

Bevordering en naleving van het internationaal humanitair recht (IHR) moet volgens de Commissie centraal staan in het externe optreden van de EU. De Commissie wil dit o.a. bewerkstelligen door het instellen van een coördinatiemechanisme op EU-niveau opzetten om te zorgen voor een betere monitoring van schendingen van het IHR in de wereld. Het IHR dient daarnaast volledig in acht te worden genomen in het EU-sanctiebeleid, onder meer door consequent humanitaire uitzonderingen op te nemen in de sanctieregelingen van de EU. Ook stelt de Commissie voor te overwegen om schending van het IHR op te nemen als reden voor plaatsing op sanctielijsten in het kader van EU-sanctieregelingen.

De EU zal zoveel als mogelijk op basis van een Team Europa-aanpak gemeenschappelijke boodschappen van de EU en haar lidstaten over belangrijke humanitaire crises bevorderen, geconsolideerde toezeggingen doen tijdens internationale humanitaire donorevenementen en geconsolideerde standpunten inbrengen in internationale en multilaterale fora.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Nederland neemt als lid van de internationale gemeenschap zijn verantwoordelijkheid t.a.v. humanitaire hulp. Mensen in nood moeten snel de hulp krijgen die ze nodig hebben om te overleven en om te zorgen dat ze hun leven weer kunnen opbouwen. Dat is een kwestie van medemenselijkheid, van fatsoen, én van eigenbelang: een stabiele en welvarende wereld is immers ook goed voor Nederland .

De Global Humanitarian Overview 2021 laat zien dat wereldwijd de noden stijgen. Als gevolg van COVID-19 maar eveneens doordat politieke conflicten intenser worden, honger toeneemt evenals extreme weerschokken. De Nederlandse inzet is er op gericht noodhulpverlening mogelijk te maken door het voorspelbaar en 'ongeoormerkt' financieren van het werk van partnerorganisaties én richt zich op politieke, diplomatieke en beleidsinitiatieven - vaak samen met andere landen. Het grootste gedeelte van de Nederlandse humanitaire bijdrage wordt verstrekt via meerjarige financiering aan humanitaire VN-organisaties en -fondsen, de internationale beweging van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan (ICRC) en de Dutch Relief Alliance (DRA) . De beleidsmatige en diplomatie inzet is erop gericht dat hulpverlening gebeurt in overeenstemming volgens de principes van menselijkheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit; dat bij conflicten humanitaire rechtsregels worden nageleefd; en dat hulpverlening effectief en efficiënt gebeurt, met goed onderbouwde prioriteitstelling, transparant en rekening houdend met de lokale situatie .

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de mededeling. Het is de eerste sinds 2006 en gegeven de ontwikkelingen sindsdien, de World Humanitarian Summit in 2016 en de Grand Bargain afspraken, is een

geüpdatete mededeling op zijn plaats. De EU en haar lidstaten zijn samen de grootste humanitaire donor en door een duidelijk, gezamenlijk beleid uit te dragen, kan impact voor de mensen in nood vergroot worden. Het kabinet is dan ook zeer positief over de hoofdlijnen van de mededeling: het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp en het bevorderen van het naleven van het internationaal humanitair recht.

De aandacht voor het verbeteren van effectiviteit en efficiëntie van de hulp en het verbeteren van de kwaliteit, is van groot belang voor het bereiken van meer mensen. Het kabinet verwelkomt dat de EU toewerkt naar meerjarige programmatische partnerschappen. Er liggen kansen voor de EU om deze partnerschappen uit te breiden naar (I)NGO partners, in aanvulling op de VN en ICRC. De Covid-19 pandemie en de respons daarop hebben het belang van het betrekken van lokale partners in het ontwerp en de implementatie van humanitaire hulp opnieuw bevestigd. Het kabinet verwelkomt daarom de intentie van de EU om de inzet t.a.v. lokalisatie te vergroten, daarbij de lokale context in ogenschouw nemend. Het is van belang daarbij te zorgen dat niet alleen financiering lokale partners bereikt, maar dat er sprake is van een gelijkwaardig partnerschap met lokale organisaties.

In principe staat het kabinet positief tegenover het opzetten van een capaciteit voor de Europese humanitaire respons om aanschaf, transport en distributie van hulpgoederen te faciliteren. Dit dient echter wel complementair te zijn aan bestaande faciliteiten en instrumenten van de EU en humanitaire partners, zoals dat ook tijdens de Covid-respons het geval was, en deze niet te dupliceren. Het kabinet vindt het positief dat bij de Europese humanitaire respons specifiek helderheid wordt verschaft over de samenhang met het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Dit komt de transparantie van dit Uniemechanisme ten goede.

Het kabinet onderschrijft dat humanitaire actie alleen onvoldoende is om de wereldwijde noden te adresseren, en bovenal, dat het van groot belang is deze noden op voorhand zoveel mogelijk te minimaliseren. Dat is alleen mogelijk wanneer er aandacht is voor de grondoorzaken, preventie en anticiperende actie. Het kabinet is van mening dat het verder operationaliseren van de triple nexus tussen humanitair, ontwikkeling en vredesopbouw in de mededeling goed is verwerkt. Wel zou het kabinet graag zien dat de Commissie in de uitwerking vrouwen en meisjes niet alleen als kwetsbare groep ziet, maar ook als agents of change. Daarnaast ziet het kabinet in dit licht graag dat er meer aandacht is voor mentale en psychosociale hulp als dwarsdoorsnijdend thema. Humanitaire hulp zou niet alleen conflict-sensitief moeten zijn, maar daar waar mogelijk, ook moeten bijdragen aan eerlijke en inclusieve vrede.

Het kabinet is van mening dat doeltreffende civiel-militaire coördinatie op humanitair vlak in lijn dient te zijn met de Oslo richtlijnen en dat onafhankelijke, onpartijdige en neutrale hulp gegarandeerd moet zijn. Betere coördinatie tussen civiele en militaire partijen is daarbij wenselijk. Het kabinet zal erop toezien dat de Oslo richtlijnen leidend blijven en militaire middelen alleen als laatste redmiddel worden ingezet.

Klimaatverandering is een concrete aanleiding voor het beter verbinden van anticiperende actie met duurzame ontwikkelingsstrategieën ter verbetering van de weerbaarheid van mensen. Ook het Nederlandse beleid is erop gericht meer aandacht te vragen voor klimaatadaptatie en de weerbaarheid van kwetsbaren te verbeteren. Het kabinet verwelkomt dan ook de aandacht in de mededeling voor klimaatverandering en de intentie van ECHO om de eigen klimaat- en milieuvoetafdruk te verkleinen en ook humanitaire partners hierop aan te spreken, in lijn met de afspraken uit de Green Deal.

Positief is het kabinet ook over het centraal stellen van het naleven van IHR en de humanitaire principes van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het is noodzakelijk om hier vanuit de EU aandacht voor te blijven vragen, zeker nu het humanitaire recht meer en meer onder druk staat. Niet alleen vanuit een normen en waarden perspectief, maar ook als voorwaarde voor het verlenen van effectieve hulp. Een gezamenlijke EU inzet op het creëren van een enabling environment voor het verlenen van humanitaire hulp en het opheffen van restricties die de toegang tot getroffen personen verkleinen, zal meer gewicht in de schaal leggen dan wanneer lidstaten afzonderlijk hiervoor pleiten. Ernstige schendingen van IHR kunnen eventueel, op een case-by-case basis, een reden zijn om sancties op te leggen, waarbij de negatieve impact op humanitaire activiteiten vanzelfsprekend vermeden moeten worden. Dit dient alleen ingezet te



worden wanneer alle andere opties uitgeput zijn.

Sancties kunnen legitieme middelen zijn, maar tegelijkertijd ook een negatief effect hebben op het verlenen van humanitaire hulp. De Commissie stelt in de mededeling voor humanitaire uitzonderingen op te nemen in de sanctieregimes van de EU. Dit kan volgens het kabinet inderdaad effectief zijn, waarbij het wel wil vermijden dat het een one-size fits all wordt. Er dient altijd op een case-by-case basis gekeken te worden op welke wijze onbedoelde negatieve effecten van sancties op het verlenen van humanitaire hulp het beste tegengegaan kunnen worden.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat de EU en de lidstaten als grootste humanitaire donor

hun mogelijkheden om zichtbaarheid te vergroten en krachtiger op te treden als 'Team Europa' beter kunnen benutten, als donor en als partners. Dit kan onder meer door gezamenlijke positiebepaling en het uitdragen van gemeenschappelijke boodschappen (common messages). Het ultieme doel zal altijd het maximaliseren van de impact zijn, hetgeen op verschillende manieren bereikt kan worden. Het kabinet zal er op toezien dat hierin flexibiliteit betracht zal worden.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

In zijn algemeenheid staan de EU-lidstaten positief tegenover de mededeling, de reikwijdte ervan en de daarin vervatte uitgangspunten en prioriteiten. Er is steun vanuit de lidstaten voor het adresseren van de financieringskloof. Enkele lidstaten geven aan daarbij ook te verwachten dat de donorbasis binnen de EU uitgebreid wordt; momenteel dragen slechts 6 tot 8 lidstaten (waaronder Nederland) substantieel bij. Ook is er steun vanuit de lidstaten voor de Team Europe aanpak, waarbij dit door lidstaten wel verschillend wordt ingevuld. Enkele lidstaten vragen meer aandacht voor gender mainstreaming in de humanitaire respons en voor enkel lidstaat zijn mensen met handicap een specifiek aandachtsgebied.

Verscheidende lidstaten hebben bedenkingen bij het voorstel om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op te nemen als reden voor plaatsing op sanctielijsten in het kader van EU-sanctieregelingen en willen hier graag nader over doorspreken.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling.

#### **4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk**

a)       Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van humanitaire hulp. Op dit terrein is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b)       Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan het verbeteren en versterken van de humanitaire inspanningen van de EU. Het verbeteren en versterken van de humanitaire inspanningen kan het beste door optreden op EU-niveau worden bereikt. Optreden op EU-niveau vergroot immers niet alleen de zichtbaarheid, maar biedt ook de mogelijkheid krachtiger op te treden als 'Team Europe'. Door gezamenlijke positiebepaling en het uitdragen van gezamenlijke boodschappen kan de impact van de humanitaire hulp worden vergroot. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c)       Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De in de mededeling aangekondigde acties, zoals het toewerken naar meerjarige programmatische partnerschappen en meer samenwerking met lokale partners, het opzetten van een European Humanitarian Response Capacity en het centraal stellen van het naleven van internationale humanitair recht, zijn geschikt om bij te dragen aan het verbeteren en versterken van de humanitaire hulp van de EU. Het voorgestelde optreden uit de mededeling staat bovendien in evenredige verhouding tot de beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is; het laat voldoende ruimte aan de lidstaten om een eigen humanitair beleid te voeren.

d) Financiële gevolgen

Er zullen voor deze mededeling geen additionele middelen worden gevraagd. In het meerjarig financieel kader 2021-2027 is voorzien dat een totaalbedrag van 10,3 miljard EUR zal worden toegewezen aan het EU programma Humanitaire Hulp, waarbinnen de capaciteit voor de Europese humanitaire respons wordt gefinancierd. Het kabinet is van mening dat eventueel 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. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en concurrentiekracht en administratieve lasten

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor concurrentie, de regeldruk of administratieve lasten. Eventueel zou regeldruk en lasten voor internationale organisaties en NGO's verlicht worden door de mededeling als gevolg van het uitbreiden van de meerjarige en flexibele financieringsregelingen met humanitaire partners.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
Justitie en Veiligheid:

5.1.2e

Defensie:

5.1.2e

VWS

5.1.2e

OCW

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **BZ, JOIN(2021)3, Mededeling versterken bijdrage EU aan op regels gebaseerd multilateralisme**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse zaken en Veiligheidsbeleid (Hoge Vertegenwoordiger) aan het Europees Parlement en de Raad over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme.

**Datum ontvangst Commissiedocument**  
17 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [JOIN \(2021\) 3](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

**Nr. impact assessment Commissie en Opinie**  
Niet opgesteld

**Behandelingstraject Raad**  
Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

**Eerstverantwoordelijk ministerie**  
Ministerie Van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

In de mededeling zetten de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hun strategie uiteen om meer bij te dragen aan het behoud en de versterking van het multilaterale systeem. Het bouwt voort op de Raadsconclusies van 2019 . Er moet beter gebruik worden gemaakt van beschikbare politieke, diplomatieke en financiële instrumenten om doelen te bereiken als het bevorderen van mondiale vrede en veiligheid, het verdedigen van grondrechten, mensenrechten, universele waarden en internationaal recht en het zoeken naar multilaterale oplossingen voor mondiale uitdagingen. De mededeling brengt in kaart (1) welk multilateraal systeem de EU voor zich ziet, (2) hoe dat te bereiken, en (3) wat de EU kan doen om daar aan bij te dragen.

**Wat wil de EU van en voor het multilateraal systeem**

De EU moet een voortrekkersrol blijven spelen om voornoemde doelen te kunnen bereiken. De EU ondersteunt samenwerkingsoplossingen in lijn met "build-back-better" om het mondiale herstel na de Covid-pandemie te versterken, ongelijkheden aan te pakken, duurzame ontwikkeling en volksgezondheid te bevorderen, de digitale en groene transitie te faciliteren en de mensenrechten en de rechtstaat te verdedigen. De EU zal assertiever en coherenter moeten opereren en een meer interest-based approach (in lijn met de waarden en belangen van de EU) moeten hanteren.

**Hoe gaat de EU het multilateraal stelsel versterken**

De multilaterale orde moet nieuw leven worden ingeblazen om haar geschikt te maken (m.a.w. "fit for purpose") voor het leveren van voornoemde doelen zodat ze het hoofd kan bieden aan de mondiale uitdagingen en geopolitiek van de 21e eeuw. Om legitiem en inclusief te blijven moet het beantwoorden aan de groeiende eisen van de burgers op het gebied van transparantie, kwaliteit, exclusiviteit en prestatie. De EU moet zich in dit verband actief inzetten voor de ondersteuning van het denkproces van de Secretaris-Generaal van de VN (zijn zgn. 'gemeenschappelijke agenda') waaronder de VN-hervormingen. De EU moet ook de modernisering van belangrijke instellingen zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bevorderen. Europese financiële instituties zullen nauw samenwerken met andere internationale financiële

instellingen (IFI's) zoals het International Monetary Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB). Ook zal de EU de leiding nemen bij de ontwikkeling van nieuwe mondiale normen en samenwerkingsverbanden op gebieden zoals digitaal, met inbegrip van kunstmatige intelligentie en andere nieuwe technologieën.

Wat de EU kan doen

De EU moet een strengere en strategischere benadering van haar multilaterale betrokkenheid ontwikkelen en bijdragen aan een effectievere hervorming van de multilaterale instellingen. Dit vereist efficiëntere coördinatiemechanismen tussen de EU en haar lidstaten rond gezamenlijke prioriteiten en een grotere bereidheid om de collectieve kracht van de EU te gebruiken om haar waarden en prioriteiten in het buitenland uit te dragen. Succesvol mondiaal engageren betekent ook dat de EU partnerschappen en allianties met derde landen, multilaterale en regionale organisaties en andere partners moet verdiepen, vooral die met wie we waarden en prioriteiten delen. De EU zal per onderwerp naar een gemeenschappelijke basis zoeken met anderen – met name op het gebied van “global public goods”. Het vergroten van het vermogen van de EU om een mondiale speler te zijn, betekent ook zorgen voor consistentie tussen extern EU optreden en haar interne beleid. Een verenigde en coherente EU-stem in mondiale fora is essentieel om onze rol en invloed te maximaliseren. Als concrete voorbeelden van wat de EU kan doen, kunnen worden genoemd, het opzetten van EU-coördinatiemechanismen in alle IFI's (zoals bij het IMF) en betere consistentie tussen bilaterale en multilaterale diplomatie door actiever gebruik te maken van EU-vertegenwoordigingen en ambassades van de lidstaten. De “Team Europe” benadering is een goed voorbeeld van effectieve leveraging en stroomlijning van EU-bijdragen ten behoeve van gezamenlijke prioriteiten m.b.t. ontwikkelingssamenwerking. Ook kan in dit kader worden genoemd, het streven naar een meer tactische en flexibele inzet in internationale fora door waar het kan, gebruik te maken van besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid (QMV) op deelonderwerpen van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voor zijn welvaart en veiligheid sterk afhankelijk van een effectief functionerend multilateraal stelsel dat in staat is om oplossingen te bieden voor mondiale uitdagingen. In de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (2018) stelde het kabinet al vast dat het multilateralisme onder druk staat. Die druk is door veranderde machtsverhoudingen, verscherpte geopolitieke concurrentie, druk op universele waarden en internationaal recht, opkomend populisme, soevereinisme en protectionisme het afgelopen jaar verder toegenomen. Dit brengt risico's voor Nederland met zich mee.

Het kabinet vindt dat de EU een voortrekkersrol moet spelen in het versterken van de op regels gebaseerde multilaterale orde. Aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar mensenrechten, democratie, veiligheid, het behalen van de Sustainable Development Goals (SDG's) en uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs. Effectief multilateralisme vergt ook dat we de multilaterale organisaties hervormen. Daarom ziet het kabinet graag dat de EU de Secretaris-Generaal van de VN nadrukkelijk steunt bij diens hervormingsagenda om het VN-systeem toekomstbestendig en effectiever te maken. In de succesvolle uitvoering van de strategie is het zaak om binnen het multilaterale systeem externe partijen (NGO's en de private sector) te blijven betrekken en strategisch samen te werken met regionale organisaties en derde landen.

Maar niet alleen de EU is aan zet. De COVID-19 pandemie toont eens te meer aan hoezeer de Nederlandse welvaart en welzijn van onze burgers verknoopt zijn met het buitenland en hoe belangrijk effectief multilateralisme is om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. De pandemie betekent een additionele opgave op een moment dat de multilaterale wereldorde en internationale veiligheid toch al onder druk staan door grote mondiale uitdagingen zoals een assertiever China, klimaatverandering, migratie en cyberaanvallen. Dat raakt alle Nederlanders. Bijdragen aan een veilige, welvarende, duurzame en rechtvaardige wereld vanuit een verlicht eigenbelang is cruciaal voor een veilig, welvend en toekomstbestendig Nederland. In het huidige internationale landschap, waarin de geopolitieke, geo-economische en technologische ontwikkelingen steeds nauwer met elkaar verweven zijn en sprake is van een snel verslechterende veiligheidsomgeving, heeft Nederland meer dan ooit belang bij goed functionerende multilaterale instellingen. Tegen

deze achtergrond is het van belang de directe samenhang tussen een veilig, welvarend, duurzaam en rechtvaardig Nederland met een op regels gebaseerde, effectief multilateraal stelsel te erkennen en hierop te acteren. In lijn daarmee is het Ministerie van Buitenlandse Zaken met een nationale exercitie bezig om in kaart te brengen of en hoe het multilateralisme kan worden versterkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling. De EU en de lidstaten leveren een substantiële financiële bijdrage aan multilaterale organisaties, maar kunnen een krachtiger stempel drukken op het systeem d.m.v. de in de mededeling genoemde voorstellen zoals slimmer en doelgerichter gebruik maken van coördinatiemechanismen om tot Europese positiebepaling te komen via vertegenwoordigingen van de lidstaten en van de EU bij multilaterale organisaties. Ook de "Team Europe" programmering – i.e. zichtbaar maken wat de EU als ontwikkelingsdonor en partner te bieden heeft - is een goed voorbeeld van hoe de EU via de financiering van het multilateraal stelsel op mondiaal, regionaal en landenniveau haar beleidsprioriteiten sterker en effectiever kan presenteren en implementeren. Daarnaast is het van belang dat sterker wordt ingezet op het behalen van de SDG's door de multilaterale coördinatie binnen de EU te verbeteren.

Het kabinet verwelkomt de intentie van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger om van geval tot geval te bekijken of de status van de EU binnen multilaterale organisaties haar voldoende in staat stelt de belangen van de lidstaten zo goed mogelijk te verdedigen, en deze status waar nodig aan te passen. Daarbij is het van belang dat het laatstgenoemde geen doel op zich is. Immers, voor onderwerpen van geopolitiek belang of waarop de EU bevoegdheid heeft, kan via bestaande EU-gremia (en coördinatiemechanismen) coördinatie plaatsvinden tussen EU-lidstaten en de EU. Hiervoor is het niet in alle gevallen wenselijk dat de EU een formele rol binnen een multilaterale instelling verwerft.

Het kwam de laatste jaren regelmatig voor dat EU-lidstaten onderling en/of de EU-instellingen bij discussies rondom VN-resoluties te New York of Genève niet op één lijn zaten, bijvoorbeeld met betrekking tot gender (gelijkheid, gelijke rechten voor LHBTI-personen en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)). Het is strategisch en voor de beeldvorming belangrijk dat de EU met één stem spreekt en snel en flexibel kan opereren. Met betrekking tot gender(gelijkheid), gelijke rechten voor LHBTI-personen en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) blijft het kabinet zich inzetten voor versterking van de daarvan deel uitmakende rechten in multilateraal verband.

Het kabinet verwelkomt de oproep waar mogelijk binnen de bandbreedtes van het GBVB gebruik te maken van besluitvorming op basis van QMV.

Ook is het van belang dat op landenniveau, dus in de (ontwikkelings-)landen waar de VN, EU en de EU-lidstaten actief zijn, beter wordt samengewerkt om de multilaterale inzet van EU, VN en IFI's te versterken. Ook acht het kabinet betere coördinatie in EU-verband binnen de IFI's van belang. Daarbij is maatwerk belangrijk, onder meer omdat Nederland in de IFI's in kiesgroepen vertegenwoordigd is, die ook uit niet-EU landen bestaan. Belangrijk dat er goede lijnen zijn tussen Brussel (EDEO en de Commissie), de multilaterale hubs (zoals New York, Genève en Rome) en het veld en er op landenniveau in ontvangende landen gecoördineerd wordt tussen de EU en de lidstaten en overige multilaterale actoren.

Het kabinet verwelkomt ook de winst die kan worden behaald door te streven naar meer EU representatie binnen het multilaterale stelsel. O.a. door betere voorafgaande informatie-uitwisseling, afstemming en coördinatie tussen EU-lidstaten en externe partners over strategische kandidaturen en leiderschapsposities binnen de multilaterale instellingen alsook over het versterken van de rol en aanwezigheid van EU-lidstaten in de bestuursorganen van de VN-fondsen en programma's (zoals UNICEF, UNDP, UNFPA, WFP, WHO). Het versterken van de jaarlijkse strategische politieke dialogen met de VN verdient de aandacht en de ondersteuning van het kabinet, inclusief het idee van een jaarlijkse VN-EU top op leiderschapsniveau. Op vele fronten zijn de EU en multilaterale organisaties immers bondgenoten en zijn de VN-entiteiten niet alleen uitvoerders van EU ontwikkelings- en humanitaire hulp, maar ook strategische gesprekspartners en werken EU- en VN-missies werkzaam in hetzelfde gebied vaak nauw samen. Verbetering van samenwerking met de NAVO verdient in multilateraal verband ook aandacht wat het kabinet

betreft.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Over het algemeen verwelkomen de EU-lidstaten de prioriteiten en uitgangspunten van de mededeling. O.a. op het punt van EU-partnerschappen - vooral met regionale organisaties - en het idee van regelmatige EU-VN toppen. Ook zien veel lidstaten de noodzaak van het spreken met één stem. Voor het gebruik van QMV op deelgebieden van het GBVB is op het moment onvoldoende draagvlak. Een enkele lidstaat geeft aan problemen te hebben met de aandacht voor gendergelijkheid. Ook lopen de meningen uiteen ten aanzien van de rol van EU-(instellingen) in de bestuursorganen van de VN-fondsen en programma's. Daarnaast is er vanuit de EU-lidstaten steun voor meer nadruk op programmering en multilaterale aanpak in het veld. Ten slotte is er vanuit de overgrote meerderheid van de lidstaten steun voor zaken als de SDG's, "building back better", de WHO-versterking en de GAVI Covax-facility voor de distributie van COVID vaccines, de "Team Europe" benadering en strategische communicatie.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk**

a) **Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat o.a. gericht is op het wereldwijd bevorderen van democratie en mensenrechten, het stimuleren van vrije en eerlijke internationale handel, en het garanderen van vrede en veiligheid (waaronder het beschermen van de EU en haar burgers en het reageren op externe conflicten en crises). De mededeling heeft ook betrekking op de gemeenschappelijke handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het terrein van het GBVB is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) **Subsidiariteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan het behoud en de versterking van het multilaterale systeem, onder meer ten behoeve van de vrede en veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, volksgezondheid en klimaat. Gezien het inherent grensoverschrijdende karakter van de in de mededeling genoemde issues (vrede en veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, volksgezondheid, klimaat) kunnen de daarin genoemde doelstellingen in het algemeen volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) **Proportionaliteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling staat in evenredige verhouding tot beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is. De drie door de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aangedragen prioriteiten - het "fit for purpose" maken, het versterken van het multilaterale systeem alsook het vergroten van de Europese bijdragen daaraan - dragen bij aan de overkoepelende doelstelling van de mededeling: het verstevigen van een op regels gebaseerde multilaterale orde. De in de mededeling beschreven acties en maatregelen - als uiteengezet onder 2. "Essentie Voorstel", sub 3 "Wat kan de EU doen" - lijken geschikt om voornoemde doelstelling van de mededeling te realiseren. Vanwege de verkennende aard van de mededeling gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan noodzakelijk en laten ruimte voor betrokkenheid van de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. Het kabinet is van mening dat, mochten er in de toekomst financiële middelen benodigd zijn voor de uitvoering van de handelingen zoals omschreven in de mededeling, deze gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling  
N.V.T.

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

Ministerie van Justitie en Veiligheid

5.1.2e

Ministerie van Defensie

5.1.2e

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport

5.1.2e

Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit

5.1.2e

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken & Klimaat

5.1.2e

Coördinator Regeldruk  
N.V.T.



**BZK, COM(2020)711, Mededeling Strategie versterking toepassing Handvest  
Grondrechten EU**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

**1. Algemene gegevens**

**Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voor een Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU

**Datum ontvangst Commissiedocument**  
2 december 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2020\)711](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

**Nr. impact assessment Commissie en Opinie**  
Niet opgesteld

**Behandelingstraject Raad**  
Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken

**Eerstverantwoordelijk ministerie**  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**2. Essentie voorstel**

De vorige strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: Handvest) dateert van 10 jaar geleden. In deze periode heeft het Handvest geleid tot meer bevordering en bescherming van de grondrechten van mensen in de EU. De bescherming van de grondrechten kan echter niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Tien jaar later zijn er nieuwe uitdagingen en kansen ontstaan, zoals bijvoorbeeld in de context van digitalisering en de COVID-19-crisis. Daarom heeft de Commissie een nieuwe strategie uitgebracht om de toepassing van het Handvest te versterken. Deze vormt een aanvulling op het Europees actieplan voor democratie (COM(2020)790) en op het eerste rapport over de rechtsstaat (COM(2020)580), die samen de allesomvattende benadering van de Commissie illustreren om de basiswaarden waarop de EU gebaseerd is, te bevorderen en te beschermen.

De strategie is toegespitst op vier onderdelen. Ten eerste richt de strategie zich op de verzekering van de effectieve toepassing van het Handvest door de lidstaten. De Commissie zal ondersteuning bieden bij het delen van goede praktijken over het gebruik en de toepassing van het Handvest. Volgens de Commissie is het belangrijk dat de lidstaten de ontwikkeling van hulpmiddelen, monitoringmechanismen, opleiding en strategieën bevorderen om ervoor te zorgen dat initiatieven binnen de werkingssfeer van het EU-recht het Handvest naleven. Om de samenwerking tussen verschillende overheidslagen met de EU-instellingen en diverse relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld te verbeteren, worden lidstaten voorts uitgenodigd om een steunpunt voor het Handvest in te stellen. Dit steunpunt zou informatiestromen en capaciteitsopbouw kunnen coördineren. Vanaf 2021 zal de Commissie een jaarlijks rapport publiceren waarin op basis van een thematische benadering de toepassing van het Handvest in de lidstaten onder de loep wordt genomen en de Commissie verdere inzichten zal geven voor de beoordeling van de mate waarin in nationale wetgeving de bepalingen uit het Handvest worden gewaarborgd. De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement een diepgaande discussie over de toepassing van het Handvest te organiseren en vraagt het Europees Parlement en de nationale parlementen om een interparlementaire samenwerking te ontwikkelen voor het voeren van een eerlijke en open

discussie naar aanleiding van het rapport. Tot slot wil de Commissie de toepassing van het Handvest bij door de EU gefinancierde projecten verzekeren door beter toezicht, technische bijstand en vormen van verslaglegging en melding vanuit lidstaten.

Ten tweede richt de strategie zich op het beschermen en ondersteunen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaars van juridische beroepen. De Commissie stelt dat in sommige lidstaten maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers te maken hebben met beperkingen in de regelgeving en moeilijkheden bij de toegang tot financiering en met lastercampagnes en vormen van intimidatie, waaronder misbruikende rechtszaken. De Commissie wil een veilige omgeving voor maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers bevorderen en geeft aan dat actie zal worden ondernomen tegen maatregelen die inbreuk maken op het EU-recht met inbegrip van het Handvest. De Commissie onderstreept het belang van onafhankelijke mensenrechteninstellingen en verzoekt lidstaten die deze nog niet hebben om deze op te richten en zij die dit wel hebben de instellingen voldoende instrumenten en middelen te verschaffen. Tot slot zal de Commissie capaciteitsopbouw over het Handvest ondersteunen en verzoekt Europese netwerken van rechtenverdedigers en netwerken van rechters en beoefenaars van juridische beroepen om samen te werken aan educatie over het Handvest en praktijkervaring te delen.

Het derde onderdeel van de strategie betreft de stimulering van het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen. Daartoe zal de Commissie de ontwikkeling ondersteunen van een hulpmiddel voor e-learning over het Handvest dat publiekelijk toegankelijk is. De Commissie benadrukt het belang van het Handvest bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven en zal richtsnoeren voor haar personeelsleden over de toepassing van het Handvest uit 2011 bijwerken. De Commissie roept de Raad en het Europees Parlement ook op om te waarborgen dat het Handvest op doeltreffende wijze wordt toegepast bij hun werkzaamheden tijdens het wetgevingsproces en is bereid ze daarbij te ondersteunen.

Het vierde en laatste element van de strategie richt zich op de vergroting van het bewustzijn bij mensen over de mogelijkheden die zij hebben om zich te beroepen op de rechten in het Handvest. Daartoe zal de Commissie een informatiecampagne opzetten om de bekendheid van de rechten van burgers te vergroten. Uit een recente Eurobarometer blijkt dat 42% van de ondervraagden ooit heeft gehoord over het Handvest en slechts 12% echt weet wat het is. Ook zal de Commissie bewustzijn over het Handvest bij jongeren vergroten bij de uitwerking van het Erasmus+-programma en in het kader van de aanstaande strategie over de rechten van het kind. Lidstaten worden opgeroepen om initiatieven te ontwikkelen om de bekendheid met de rechten die voortvloeien uit het Handvest te vergroten. De Commissie zal in 2025 verslag uitbrengen over de uitvoering van deze strategie.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Nederland hecht grote waarde aan de naleving van grondrechten binnen de Europese Unie. Deze naleving vergroot het vertrouwen tussen lidstaten en daarmee de onderlinge samenwerking, alsmede de geloofwaardigheid van het externe optreden en beleid. Grondrechten zijn samen met de democratische rechtsstaat de basiswaarden waarop de Unie is gebouwd en deze kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ingevolge artikel 51 van het Handvest geldt het voor instellingen, organen en instanties van de Unie en voor lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De rechten in het Handvest kunnen door individuen rechtstreeks worden ingeroepen voor nationale rechtbanken.

Sinds het Handvest juridisch bindend is geworden in 2009 heeft Nederland zich daarom actief opgesteld in het bevorderen van de naleving hiervan en het uitwisselen van goede praktijken met andere lidstaten op dit terrein. Er is onder andere een 'Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest' ontwikkeld voor het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving. Deze handleiding biedt handvatten voor de toetsing van nieuwe regelgeving en beleid waarmee Unierecht ten uitvoer wordt gebracht aan het Handvest van de Grondrechten. Er wordt actief ingezet op het vergroten van kennis over het Handvest bij verschillende doelgroepen en verspreiden van relevante informatie. Zo is aandacht gevestigd op het Handvest in het Nationaal

Actieplan Mensenrechten 2020, waarbij wordt verwezen naar een Handboek over de toepassing van het Handvest door lidstaten dat in 2018 is uitgebracht door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Bij de Academie voor Wetgeving wordt een cursus aangeboden voor wetgevingsjuristen en overheidsjuristen over de toepassing van het Handvest.

Op EU-niveau wordt het belang dat Nederland hecht aan het Handvest actief uitgedragen. Gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 zijn Raadsconclusies over het Handvest geformuleerd specifiek gericht op de toepassing van en bewustwording over het Handvest. In het kader van het formuleren van de Raadsconclusies over het Handvest van grondrechten na 10 jaar in 2019, heeft Nederland een presentatie over bovengenoemde Handleiding verzorgd in de werkgroep grondrechten, burgerrechten en het vrije verkeer van personen (FREMP).

**b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

De strategie draagt bij aan de bescherming en bevordering van grondrechten, democratie en de rechtsstaat, de basiswaarden waarop de Unie is gebouwd. De Commissie signaleert dat de strategie samen met het Europees actieplan voor democratie en het eerste Commissie rapport over de rechtsstaat een allesomvattende benadering van de Commissie illustreert om de basiswaarden van de EU te bevorderen en te beschermen. Deze waarden van de Unie staan in toenemende mate onder druk. Onderdeel hiervan is het tegenwerken van bepaalde grondrechtenthema's (zie ook de fiches over de Mededeling EU Gender Actie Plan III, het fiche over de Gendergelijkheidsstrategie en de LHBTIQ-gelijkheidsstrategie) door een beperkt aantal lidstaten. Zo zijn er lidstaten die gendergelijkheid en de rechten en positie van LHBTI personen in het eigen land actief bestrijden, maar ook verwijzingen hiernaar die EU-acquis verondersteld mogen worden, proberen te schrappen of af te zwakken. Naar aanleiding van die pogingen heeft het kabinet besloten om te allen tijde bezwaar te maken tegen Raadsconclusie-teksten die handelen over EU kernwaarden, zoals grondrechten, maar waarin verwijzingen naar gender- en LHBTI-gelijkheid zijn verwijderd of afgezwakt. Deze ontwikkelingen binnen lidstaten én op het niveau van de Unie bemoeilijken het onderlinge vertrouwen en de samenwerking tussen lidstaten. Dit baart het kabinet zorgen. Het kabinet onderschrijft mede daarom het belang van deze strategie en verwelkomt het signaal dat hiermee wordt afgegeven door de Commissie. Tevens onderschrijft het kabinet het gebruik van het Handvest als kompas voor EU-instellingen en het belang van effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten.

Het Handvest is al meer dan tien jaar juridisch bindend en de vorige strategie van de Commissie over de toepassing van het Handvest dateert uit 2010. Deze herijking van de strategie komt daarmee op een goed moment. De voornaamste accentverschuiving ten opzichte van de eerdere strategie is dat meer nadruk wordt gelegd op de rol van de Commissie bij het verzekeren van de effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten, het beschermen en ondersteunen van maatschappelijke organisaties en rechtenverdedigers en het vergroten van bewustzijn over het Handvest bij burgers. Het kabinet verwelkomt deze bredere focus en sterkere rol van de Commissie en zal zo actief mogelijk bijdragen aan de uitvoering van de strategie.

Ten aanzien van het eerste onderdeel van de strategie over de effectieve toepassing van het Handvest door lidstaten is het kabinet van mening dat het nieuwe jaarlijkse Handvest rapport van de Commissie een belangrijke bijdrage kan leveren aan een levendige discussie over de naleving van grondrechten binnen de Unie. Nederland zal actief deelnemen aan de discussie over het rapport in de Raad en brengt het verzoek tot interparlementaire samenwerking hierbij nogmaals onder de aandacht van het parlement. Nederland zal doorgaan met het vergroten van bewustwording over en toepassing van het Handvest middels bovengenoemde handleiding en opleidingsmogelijkheden en zal actief blijven inzetten op het delen van goede praktijken met andere lidstaten. Het instellen van een steunpunt voor het Handvest zal worden onderzocht. Tot slot steunt het kabinet de aangekondigde inzet van de Commissie om de toepassing van het Handvest bij EU-financiering te verzekeren door beter toezicht, technische bijstand en vormen van verslaglegging en melding vanuit lidstaten.

Ook ten aanzien van het tweede onderdeel van de strategie over de inzet van de Commissie voor het beschermen en ondersteunen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, rechtenverdedigers en beoefenaars van juridische beroepen is het kabinet zeer positief. Het kabinet is van mening dat een actief en vrij maatschappelijk middenveld en het kunnen opkomen voor je rechten kernwaarden zijn van de democratische rechtsstaat die actief beschermd en

gestimuleerd dienen te worden. Dit wordt ook uitgedragen in het buitenlands beleid. Uit een recente enquête van het EU-Grondrechtenagentschap blijkt dat het overgrote deel van de ondervraagden gelooft dat maatschappelijke organisaties in Nederland vrij hun werk kunnen uitvoeren zonder intimidatie vanuit de overheid. Nederland kent tevens een onafhankelijke mensenrechteninstelling, het College voor de Rechten van de Mens, dat voldoet aan de beginselen van Parijs van de Verenigde Naties voor het verkrijgen van de A-status en als zodanig is geaccrediteerd. Het kabinet ondersteunt de oproep van de Commissie aan andere lidstaten om een dergelijke instelling op te richten waar die nog niet bestaat.

Ten slotte staat het kabinet ook positief tegenover het derde en vierde onderdeel van de strategie, betreffende het Handvest als kompas voor EU-instellingen en het vergroten van bewustzijn over het Handvest onder burgers. Opvallend is wel dat de huidige strategie geen analyse bevat over de effectiviteit van de richtsnoeren die op basis van de vorige strategie zijn ontwikkeld om te waarborgen dat elk nieuw initiatief voldoet aan het Handvest. Dit zou van pas komen bij de herijking van deze richtsnoeren en Nederland zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie. Nederland zal zich blijven inzetten voor het onder de aandacht brengen en verspreiden van relevante informatie, zoals het te ontwikkelen hulpmiddel voor e-learning, om bewustwording over het Handvest te vergroten.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten op de strategie zijn overwegend positief, hoewel er nog vragen zijn over de verdere uitwerking van enkele voorstellen van de Commissie. Een enkele lidstaat liet zich tijdens de eerste bespreking van de strategie kritisch uit, in het bijzonder ten aanzien van het voornemen van de Commissie een thematisch jaarverslag uit te brengen over de toepassing van het EU-Handvest in lidstaten.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen ten aanzien van deze strategie en heeft nog geen rapporteur aangesteld. De strategie zal worden behandeld door de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE).

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

a)       Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op een strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest. Artikel 6 VEU bepaalt dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest erkent en dat het Handvest dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. De Commissie heeft tot taak toe te zien op toepassing van de Unieverdragen, daaronder begrepen het Handvest van de grondrechten, zowel door de instellingen, organen en instanties van de Unie als door de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen (artikel 51, eerste lid, Handvest). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU).

b)       Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit van de mededeling. Het Handvest is van toepassing in de gehele EU, waardoor een versterking van de toepassing van het Handvest ook het beste op EU-niveau kan worden gerealiseerd. Een goede naleving van grondrechten op EU-niveau is van groot belang voor het onderlinge vertrouwen. Daarvoor moet al bij de totstandkoming van Europese en nationale regelgeving en beleid goed rekening worden gehouden met grondrechten. Optreden op EU-niveau ter versterking van de toepassing van het Handvest is daarom gerechtvaardigd.

c)       Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling heeft het kabinet een positieve grondhouding. De Commissie formuleert als doel het versterken van de toepassing van de grondrechten uit het Handvest. De Commissie gebruikt hiervoor een strategie waarin zij suggesties doet en de lidstaten aanspoort in de toepassing van het Handvest. Het jaarlijkse Handvest rapport van de Commissie bestond al, maar zal een nadere focus krijgen op één thema en toepassing van

het Handvest door de lidstaten, wat kan bijdragen aan een meer levendige discussie over de naleving van grondrechten binnen de Unie en bijdraagt aan kritische zelfreflectie. De mededeling laat het aan de lidstaten om aan de suggesties verder invulling te geven en actief deel te nemen aan de discussie over het jaarlijkse Handvest rapport en gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk. Ook de keuze voor een mededeling acht het Kabinet geschikt om de lidstaten aan te sporen en laat de lidstaten voldoende ruimte om invulling te geven aan een versterkte toepassing van het Handvest.

d) Financiële gevolgen

Binnen de huidige kaders van EU zullen er middelen worden ingezet om uitvoering te geven aan de EU-strategie. Dit betreft onder andere het te ontwikkelen hulpmiddel voor e-learning. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement(en) conform de gangbare regels van de budgetdiscipline. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten van een eventueel steunpunt voor het Handvest.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft voorsnog geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Sociale Zaken

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

5.1.2e

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

5.1.2e

Ministerie van Justitie en Veiligheid:

5.1.2e

Vereniging Nederlandse Gemeenten

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **JenV, COM(2020)795, Mededeling Terrorismebestrijdingsagenda EU**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Een terrorismebestrijdingsagenda voor de EU: anticiperen, voorkomen, beschermen en reageren

Datum ontvangst Commissiedocument

9 december 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2020\) 795](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### **2. Essentie voorstel**

Op 9 december jl. heeft de Commissie de terrorismebestrijdingsagenda voor de EU (hierna de agenda) gepubliceerd. Vanwege een aantal terroristische aanslagen in 2020 heeft de Commissie ervoor gekozen deze agenda, die oorspronkelijk in het derde kwartaal 2021 werd verwacht, eerder te publiceren. De agenda werd reeds aangekondigd in de Commissiemededeling voor de EU veiligheidsuniestrategie , en brengt bestaande en nieuwe trajecten bijeen om zo een gezamenlijke aanpak van terrorismebestrijding te borgen. Zo bouwt de agenda voort op de stappen die de afgelopen jaren in dit kader zijn gezet, bijvoorbeeld door verdere verbetering van informatiedeling en politieke samenwerking, de ontwikkeling van wetgeving op het gebied van vuurwapens, explosieven, terrorismefinanciering en uitreizigers, en uitwerking van beleid op het terrein van interoperabiliteit. Daarbij omvat de agenda een reeks acties op nationaal, EU en internationaal niveau op een viertal fronten: Anticiperen, Voorkomen, Beschermen en Reageren.

Ten eerste, om beter te anticiperen op de bestaande en opkomende dreigingen in Europa, zet de Commissie in op het verder versterken van informatiedeling en samenwerking om een gedegen dreigingsbeeld te kunnen bepalen dat concrete houvast biedt om toekomstgericht te handelen. Als concrete thema's noemt de Commissie hierbij onderzoek in het veiligheidsdomein onder meer gericht op het realiseren van vroegtijdige detectie van risico's, gebruik van nieuwe technologieën (onder meer detectiemethodes), inclusief drones, en de toepassing van kunstmatige intelligentie door potentiële extremisten en terroristen en door de rechtshandhaving. Verder onderschrijft de Commissie het belang van het Inlichtingen- en situatiecentrum van de EU (EU INTCEN) en haar behoefte tot actuele accurate informatie en ondersteuning van lidstaten.

Ten tweede, om aanvallen te voorkomen hecht de Commissie belang aan het tegengaan van radicalisering en extremistisch gedachtengoed voordat deze voet aan de grond krijgt. In dit kader geeft de Commissie prioriteit aan de voortzetting van de online aanpak van illegale, extremistische en terroristische content met behulp van onder meer de onlangs gepubliceerde Digital Services Act , richtsnoeren van het EU Internet Forum, het EU Crisis Respons Protocol evenals een wetgevend voorstel om de lijst van strafbare feiten onder artikel 83 het van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) uit te breiden met haat zaaiende criminaliteit en haatzaaien. Daarnaast benadrukt de Commissie ondersteuning van de lokale aanpak en het versterken van de

weerbaarheid van gemeenschappen.

Ten derde, om EU-burgers te beschermen, wil de Commissie de inzet voortzetten om kwetsbaarheden te verminderen in publieke ruimtes en kritieke infrastructures . De versterking van interne en externe grenzen wordt cruciaal geacht en wordt onder meer beoogd met de aangekondigde Schengen Strategie. Via nieuwe en grootschalige EU informatiesystemen en ondersteuning door de EU agentschappen als Frontex en eu-LISA wil de Commissie het beheer van de externe grenzen moderniseren en zo zorgen voor systematische controles aan de externe grenzen van de EU, onder meer voor de aanpak van terugkerende terroristische strijders. De Commissie wil tevens een bevoegdheid voor Europol om na instemming van de lidstaten signaleringen op basis van informatie van derde landen in het Schengen Informatiesysteem (SIS) in te voeren . Daarnaast zal de Commissie in aanvulling op de bestaande wetgeving zoals die inzake Passagiersgegevens (PNR) in 2021 een voorstel doen voor de herziening van de API-richtlijn en inzake informatie-uitwisseling. Een implementatievoorstel over de weigering van vergunningen voor het bezit van een vuurwapens completeert het EU actieplan inzake de aanpak van illegale vuurwapenhandel van 2020.

Ten vierde, om te reageren op aanvallen, wil de Commissie de operationele steun van de EU-agentschappen en organisaties, zoals Europol en Eurojust, optimaal benutten. Daarbij is volgens de Commissie realisatie van het juiste wettelijke kader om daders te berechten en steun en bescherming voor slachtoffers van belang. Daartoe heeft de Commissie een wetsvoorstel uitgebracht voor de aanpassing van het mandaat van Europol en volgen een wetsvoorstel voor een EU Politie Code om de grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen lidstaten verder te stroomlijnen en een voorstel tot modernisering van de Prüm-wetgeving. Ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering beoogt de Commissie in 2021 voorstellen te doen voor onder meer een EU coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor EU Financial intelligence Units (FIUs) en voor de koppeling van verwijzingsportalen bankgegevens van lidstaten. Ook zal de Commissie namens de EU werk maken van een samenwerkingsakkoord met INTERPOL. Daarnaast wijst de Commissie op de noodzaak tot snelle adoptie van EU wetgeving inzake elektronische bewijsvergaring, te werken aan de mogelijkheden tot gebalanceerd gebruik van encryptie en data-retentie. Tot slot wijst ze onder meer op haar ondersteuning van lidstaten bij het gebruik van bewijsmateriaal van het strijdtoneel voor de vervolging van terroristen en de ondersteuning van het ATLAS-netwerk voor de samenwerking tussen speciale interventie-eenheden van de lidstaten.

Als grondslag voor deze brede aanpak benadrukt de Commissie het belang van implementatie en naleving van instrumenten, zoals de CT-richtlijn t.a.v. terrorismebestrijding , de vuurwapenrichtlijn , en de richtlijn inzake strafrechtelijke bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering . Internationale betrokkenheid op al de genoemde vier fronten van de agenda wordt essentieel geacht om de interne veiligheid te verbeteren, zoals bijvoorbeeld inzet op de Westelijke Balkan en Noord-Afrika alsmede een voornemen voor versterkte samenwerking met internationale partners zoals NAVO. De Commissie zal een Coördinator Terrorismebestrijding aanstellen die de verschillende onderdelen van het EU-beleid en de financiering op het gebied van terrorismebestrijding binnen de Commissie zal coördineren in nauwe samenwerking met EU-actoren, waaronder de EU-Coördinator Terrorismebestrijding van de Raad.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet hanteert een integrale aanpak van terrorisme die zich over verschillende interventiegebieden uitstrekt . Daarbij wordt ingezet op het toepassen van deze aanpak op alle vormen van extremisme, onafhankelijk van ideologische signatuur, zodat op basis van actuele dreigingsbeelden ook nieuwe dreigingen het hoofd geboden kunnen worden. Gelet op het grensoverschrijdende karakter van de dreiging, is deze inzet zowel nationaal als internationaal en is het kabinet sterk voorstander van Europese samenwerking in dit kader.

De brede, integrale benadering die door de Commissie wordt geambieerd heeft veel raakvlakken met de Nederlandse aanpak. Op de vier geïdentificeerde sporen uit de agenda is de essentie van het Nederlands beleid als volgt.



Ten aanzien van anticiperen bestaat het fundament van de aanpak van terrorisme en (gewelddadig) extremisme uit het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland. Informatie is cruciaal voor gerichte interventies en het effectief bewaken en beveiligen. Het kabinet zet zich in om – binnen de wettelijke kaders – zowel nationaal als internationaal informatiedeling te optimaliseren.

Ten aanzien van voorkomen zet het kabinet zich met het preventiebeleid in op een brede benadering, die zich richt op het vergroten van veerkracht in de maatschappij, in gemeenschappen en bij het individu. De benodigde basisstructuren en randvoorwaarden voor deze aanpak zijn opgezet. Weerbaarheid van (lokale) overheidspartijen, van eerstelijns professionals, van jongeren en hun omgeving, en weerbaarheid tegen extremistische boodschappen staan hierbij centraal. Nu wordt op deze aanpak verder gebouwd. In het bijzonder gaat belangstelling uit naar de rol van lokale actoren en het versterken van gemeenschappen.

Een belangrijk onderdeel van de Nederlandse aanpak is gericht op het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen. Het kabinet heeft een specifieke inzet voor de bescherming van vitale infrastructuur. Daarnaast hecht het kabinet waarde aan EU informatiesystemen in het kader van de samenwerking tussen EU- en Schengen-lidstaten inzake Europese veiligheids- en migratievraagstukken en het behouden van interne veiligheid binnen het Schengengebied bij het ontbreken van interne grenscontroles.

Voor het reageren op terroristische aanslagen ziet het kabinet een belangrijke ondersteunende rol voor de Europese agentschappen en organisaties, met name Europol en Eurojust. Slachtoffers van terrorisme kunnen aanspraak maken op de slachtofferrechten voor slachtoffer van criminaliteit. In het kabinetsbeleid op het gebied van slachtofferrechten wordt ook bijzondere aandacht gegeven en worden voorzieningen getroffen voor de behoeftes van kwetsbare groepen slachtoffers, waaronder terrorismeslachtoffers.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de agenda, die een multidisciplinaire, geïntegreerde EU aanpak beoogt voor de bestrijding van terrorisme, en voortbouwt op de stappen die reeds in dit kader zijn gezet. De agenda bestrijkt daarbij een breed palet aan bestaande en nieuwe initiatieven.

In het algemeen onderschrijft het kabinet het belang van implementatie en naleving van instrumenten, zoals de CT-verordening. Op het gebied van de internationale samenwerking waardeert het kabinet tevens de specifieke aandacht voor de Westelijke Balkan en Noord-Afrika alsmede het voornemen voor een versterkte samenwerking met internationale partners zoals NAVO. Tenslotte kijkt het kabinet met belangstelling uit naar plannen rondom de aanstelling van een Coördinator Terrorismebestrijding bij de Commissie. Met het oog op mogelijk ongewenste duplicatie is het kabinet in het bijzonder benieuwd hoe deze functie zich verhoudt tot de EU Coördinator Terrorismebestrijding die door de Raad is aangesteld.

Hieronder worden op de vier sporen de voor het kabinet prioritaire aandachtspunten benoemd.

Wat betreft anticiperen, onderschrijft het kabinet de inzet van de Commissie om informatiedeling en samenwerking verder te versterken om een gedegen dreigingsbeeld te kunnen bepalen dat concrete houvast biedt om toekomstgericht te handelen. Het kabinet onderschrijft hierbij het belang van EU INCEN, de inzet van nieuwe technologieën met oog voor cybersecurity aspecten, de waarborging van fundamentele rechten en de nauwere samenwerking op EU-niveau ten aanzien van drones.

Wat betreft voorkomen, ondersteunt het kabinet de inzet om radicalisering en gewelddadig extremisme tegen te gaan, ongeacht de ideologische signatuur. In dat licht apprecieert het kabinet het politieke akkoord dat is gesloten en ondersteunt het kabinet een spoedige aanname en implementatie van de verordening inzake online terroristische inhoud. Op het gebied van illegale content online apprecieert het kabinet tevens de EU Code of Conduct for tackling illegal hate speech online en wacht ze het voorstel van de Commissie voor toevoegen van haat zaaiende criminaliteit en haatzaaien aan de lijst strafbare feiten in zin van artikel 83 van het VWEU af. Wat betreft de Digital Services Act wordt uw Kamer geïnformeerd over de kabinetsappreciatie middels

de reguliere BNC-procedure. Het kabinet verwelkomt verder de ondersteuning aan lidstaten bij de implementatie van het EU Crisis Respons Protocol, de inspanning aangaande integratie en inclusie en daarnaast de versterkte aandacht voor detentie, rehabilitatie en re-integratie. Het kabinet kijkt met belangstelling naar de verdere uitwerking van nieuwe en bestaande initiatieven en methoden op deze gebieden, zoals het initiatief 'EU Cities against Radicalisation', de samenwerking met schoolgemeenschappen en de Knowledge Hub ten behoeve van de preventie van radicalisering. Tenslotte onderschrijft het kabinet de zorg ten aanzien van ongewenste financiering van projecten die democratische waarden ondermijnen. Het kabinet zet zich in bilateraal en in EU-verband in om ten aanzien van de problematiek van ongewenste buitenlandse financiering verdere stappen te zetten.

Wat betreft beschermen is het essentieel om de inzet voort te zetten om kwetsbaarheden te verminderen in publieke ruimtes en vitale infrastructuren. In dat licht verwelkomt het kabinet het voorstel voor een richtlijn weerbaarheid kritieke entiteiten. Het kabinet zal uw Kamer op korte termijn hierover een BNC-fiche doen toekomen.

Het kabinet verwelkomt de inzet op het behoud van Schengen en kijkt uit naar de aangekondigde de Schengenstrategie. Verder onderschrijft het kabinet het belang van het gebruik van 'Passenger Name Records' (PNR) data voor de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit, en steunt het kabinet de inzet op het tegengaan van illegale wapenhandel. Het kabinet ziet daarnaast de meerwaarde van interoperabiliteit van centrale EU-informatiesystemen en benadrukt het belang van implementatie, ook gezien de grote onderlinge afhankelijkheden. Wat betreft het voorstel ten aanzien van Europol om signaleringen over verdachte derdelanders in SIS te zetten, verwijst het kabinet u naar het BNC-fiche ten aanzien van dat voorstel.

Wat betreft reageren steunt het kabinet de wens van de Commissie tot versterking van grensoverschrijdende samenwerking van rechtshandavingsautoriteiten en andere instanties zoals de FIUs. Het kabinet is positief over de ondersteunende rol van Europol hierin aan de lidstaten en legt daarbij de nadruk op de kerntaken van Europol. Het kabinet is positief over de plannen ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering en steunt het initiatief voor een EU coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor FIUs, het realiseren van een EU – INTERPOL samenwerkingsakkoord. Het kabinet onderschrijft de aandacht voor ondersteuning van slachtoffers van terrorisme, specifiek ten behoeve van het verbeteren van de samenwerking tussen lidstaten in grensoverschrijdende situaties. Het kabinet kijkt uit naar het voorstel voor de herziening van de Prüm besluiten en de aangekondigde wetsvoorstellen voor onder andere digitalisering justitiële samenwerking. Voorts steunt het kabinet de inzet van de Commissie inzake het verkennen van de mogelijkheden voor een gebalanceerd gebruik van encryptie en data retentie.

Tot slot bevindt een aantal van de aangekondigde plannen en maatregelen zich dicht tegen het terrein van nationale veiligheid, zoals de plannen voor uitbreiding van de bevoegdheid van Europol ten aanzien van SIS-signaleringen en het voorstel voor uitbreiding van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) mandaat. Volgens het kabinet is er ten aanzien van de opsporing en vervolging evenals de openbare orde aanpak van terrorisme een ander, minder vergaand, alternatief mogelijk. EU-agentschappen, EU-maatregelen en EU-instrumenten bieden voor deze gebieden waardevolle ondersteuning, met behoud van de bevoegdheid van lidstaten voor de bescherming van de nationale en binnenlandse veiligheid (art. 4 lid 2 EU-verdrag en art. 72 VWEU). Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze bevoegdheidsverdeling gewaarborgd blijft. In dit kader is het kabinet ten aanzien van het voorstel voor een EU Politie Code en aanpalende initiatieven ter ondersteuning van grensoverschrijdende operationele samenwerking en informatiedeling terughoudend. Het kabinet hecht hierbij aan de uitgangspunten in de Raadsconclusies Interne Veiligheid en Politie Partnerschap van 14 december jl. Het kabinet is, zoals bekend, tegen de uitbreiding van het EOM mandaat met terrorismemisdrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een grote meerderheid van de EU-lidstaten de agenda ondersteunen. In algemene zin onderschrijven alle lidstaten het belang van een brede aanpak van terrorisme en extremistisch geweld. De verwachting is dat lidstaten, net als Nederland, beperkt commentaar en wensen tot aanscherpingen op onderdelen zullen hebben, in lijn met de eigen nationale prioriteiten. Naar verwachting zal de agenda ook op steun kunnen rekenen van het Europees

Parlement.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen. Daar waar de plannen raken aan de bescherming van de nationale en binnenlandse veiligheid zal het kabinet erop blijven letten dat de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten op dit terrein (artikel 4, lid 2, VEU) gewaarborgd blijft.

##### **b) Subsidiariteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De doelstelling van het overwogen optreden, te weten het ondersteunen van lidstaten bij het aanpakken van actuele en toekomstige dreigingen op het gebied van terrorisme, kan volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau, gelet op de aard en omvang en het inherent grensoverschrijdende karakter van dreigingen op het gebied van terrorisme. Dit geldt bijvoorbeeld voor het faciliteren van informatiedeling of het afstemmen van minimumvereisten voor terrorismewetgeving. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat de aard van de dreiging een sterke collectieve aanpak op EU-niveau vergt en niet uitsluitend door middel van gedecentraliseerde oplossingen kan worden bereikt. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

##### **c) Proportionaliteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding, met kanttekening ten aanzien van de proportionaliteit. Voor de meeste voorstellen geldt dat deze geschikt zijn om hun doel te bereiken om lidstaten te ondersteunen bij het aanpakken van actuele en toekomstige dreigingen op het gebied van terrorisme en niet verder gaan dan noodzakelijk. Daarbij wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten. Dit betreft onder andere de ondersteuning aan de lidstaten aangaande de implementatie van het EU Crisis Respons Protocol, met betrekking tot de versterking van de rol van EU INTCEN en de ondersteuning aan FIUs. De kanttekening betreft de ambitie tot uitbreiding van het EOM mandaat met terrorismemisdrijven en de beoogde invulling en gevolgen van de bevoegdheid van Europol om signaleringen in SIS te plaatsen. Het kabinet is van mening dat er andere, minder vergaande, alternatieven zijn om de doelstelling die de Commissie hiermee heeft, te bereiken. Dit kan onder meer door versterking van de multidisciplinaire samenwerking van EU-lidstaten onderling, ondersteund met verbeterde informatie-uitwisseling, -analyse, kennisdeling via en tussen EU-agentschappen (met name Europol en Eurojust), door middel van EU-informatiesystemen en in de samenwerking met Interpol.

##### **d) Financiële gevolgen**

Er wordt geen concrete informatie gegeven over eventueel verwachte financiële impact op de hoogte of uitgaven van de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

Er wordt geen concrete informatie gegeven over eventueel verwachte financiële gevolgen voor de lidstaten. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

##### **e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht**

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van

de doelen in concrete aangekondigde beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor lokale overheden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

5.1.2e

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **VWS, COM(2021)355, Mededeling EU-Strategie voor COVID-19 behandelingen**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; EU-Strategie voor COVID-19- behandelingen

Datum ontvangst Commissiedocument

6 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\)355](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **2. Essentie voorstel**

Op 6 mei 2021 heeft de Commissie de EU-Strategie voor COVID-19 behandelingen gepubliceerd ter aanvulling op de EU-Strategie voor COVID-19 vaccins . Hoewel de vaccinatiegraad binnen de EU blijft stijgen, worden nog steeds veel mensen ziek door COVID-19 en is het evident dat het virus onder ons zal blijven. Toch zijn er momenteel slechts beperkt behandelingen tegen COVID-19 beschikbaar. Met deze mededeling beoogt de Commissie te komen tot een versterkte en strategische aanpak voor de ontwikkeling, productie en aankoop van veilige en doeltreffende COVID-19 behandelingen op EU-niveau. De Commissie heeft de ambitie nog dit jaar meerdere behandelingen voor patiënten met COVID-19 of langdurige klachten na COVID-19 (long-COVID) beschikbaar te maken. De strategie behelst hiertoe 19 acties voor onderzoek naar en de ontwikkeling, productie, autorisatie en aankoop van veilige en werkzame COVID-19 behandelingen. Het betreft hier zowel nieuwe geneesmiddelen als nieuwe toepassing van bestaande geneesmiddelen.

Meer specifiek zal de Commissie onderzoeken en ontwikkelingen op basis van resultaten van lopende en toekomstige initiatieven binnen Horizon Europe blijven volgen en ondersteunen. Daarnaast wil de Commissie met het opzetten van een 'geneesmiddelen innovatiebooster' platform een overzicht krijgen van geneesmiddelen in ontwikkeling. Met dit overzicht kunnen vervolgens de meest veelbelovende projecten, van onderzoek tot markttoelating, beter worden ondersteund. Het platform wordt ontwikkeld in anticipatie op en met een directe link naar de nog op te richten EU-autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) , een nieuw mechanisme om EU-burgers bij toekomstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen snel toegang te geven tot de beste medische tegenmaatregelen. Ook zal de Commissie een interactief digitaal overzicht ('mapping platform') opstellen van COVID-19 behandelingen om de ontwikkeling, productiecapaciteit en leveringsketens te analyseren. Ook stelt de Commissie het concrete doel vijf veelbelovende behandelingen te identificeren in juni 2021.

De strategie zet daarnaast in op het tijdig verkrijgen van robuuste resultaten uit EU-brede grote, goed ontworpen klinische studies met geharmoniseerde protocollen en voldoende deelnemers.

De Commissie stelt voor om pan-Europese matchmaking evenementen te organiseren om zo de industrie te ondersteunen bij het zoeken naar oplossingen voor kwetsbaarheden in de toeleveringsketen. Daarnaast zet de Commissie in op flexibele productie van behandelingen in stand-by productiefaciliteiten in de EU onder het EU FAB project . Het EU FAB-project zal een Europees netwerk opzetten rondom een noodresponsproductiecapaciteit voor vaccins en geneesmiddelen, met een of meerdere gebruikers en een of meer technologieën.

Ook beoogt de Commissie een (voorwaardelijke) handelsvergunning te verlenen voor drie nieuwe behandelingen voor oktober 2021 en indien mogelijk nog eens voor twee nieuwe behandelingen eind 2021. Daarnaast wil de Commissie starten met zeven doorlopende beoordelingen (zogenaamde 'rolling reviews') voor veelbelovende behandelingen voor eind 2021. Dit is mogelijk gemaakt doordat de Commissie, binnen de geldende regelgevende kaders, meer flexibele regels toepast op het aanvragen van een handelsvergunning.

Naast het lanceren van nieuwe gezamenlijke inkooptrajecten (joint procurement) en meer flexibiliteit en stroomlijning van de inkoop- en financieringsopties van medische maatregelen voor COVID-19, wil de Commissie de inzet van alternatieve initiatieven zoals het in een vroeg stadium van ontwikkeling afsluiten van koopovereenkomsten (advance purchase agreements) onderzoeken. Het doel hiervan is enerzijds innovatie te stimuleren en anderzijds de beschikbaarheid van het eindproduct veilig te stellen. De Commissie wil ook een (nood)voorraad aanleggen van Covid-19 geneesmiddelen onder rescEU .

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Beschikbaarheid van nieuwe COVID-19 behandelingen is een speerpunt van het Nederlandse beleid. Onderzoek naar deze behandelingen is daar een belangrijke pijler van. Nederlandse publieke en private onderzoekspartijen zijn op dit terrein volop actief, mede via nationale en internationale onderzoeksprogramma's en samenwerkingen. Het kabinet onderstreept daarnaast het belang van de beschikbaarheid van veilige en effectieve geneesmiddelen. Het kunnen uitvoeren van adequaat klinisch onderzoek van voldoende omvang vormt daarvoor een van de belangrijke pilaren.

Via het programma COVID-19 van het ministerie van VWS, zet het kabinet in op het mogelijk maken van onderzoek, het identificeren en verder brengen van kansrijke innovatieve behandelingen en het zo snel mogelijk beschikbaar maken van deze behandelingen voor patiënten. Ook wordt ingezet op het proactief voorsorteren op inkoop van en aanleggen van voorraden van potentiële COVID-19 behandelingen , . Een belangrijk aspect daarbij is duurzame inzetbaarheid, zodat ook bij een volgende pandemie opgedane kennis, infrastructuur en eventueel geneesmiddelen ingezet en hergebruikt kunnen worden. Dit wordt geborgd met o.a. het clinical trial network dat momenteel via ZonMw wordt opgezet en dat via FAST doorontwikkeld zal worden. Het kabinet heeft ook aandacht voor de aard en omvang van long-Covid, voor de behandeling ervan en het opstellen van een multidisciplinaire integrale richtlijn voor nazorg en herstel van long-Covid.

Ook heeft het kabinet zich ingespannen voor de totstandkoming van de EU-Verordening voor klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik . Deze verordening beoogt het faciliteren en het harmoniseren van het snel en doelmatig uitvoeren van voldoende grote klinische proeven in meerdere landen. Waar aantallen COVID-19 patiënten door de tijd heen fluctueren, is het van belang te voorkomen dat klinisch onderzoek faalt door versnippering en het niet halen van de vereiste hoeveelheden in de studie op te nemen patiënten.

Een belangrijke prioriteit van het kabinet is de leveringszekerheid van medische producten (medische technologie, persoonlijke beschermingsmiddelen, geneesmiddelen en vaccins). Dit geldt voor nu, alsook voor de lange termijn. Nederland zet zich via (in)formele EU en internationale gremia, zoals de EU-Gezondheidsraad, in om tot oplossingen te komen om kwetsbaarheden in de internationale productie- en leveringsketens te verminderen. Hiermee wordt het risico op en de impact van tekorten kleiner. Hierbij wordt ook gekeken naar productiemogelijkheden in Nederland en Europa. Op dit moment voert de Commissie, mede op aandringen van Nederland, onderzoek uit

naar de afhankelijkheden van de EU van derde landen en de grondoorzaken van geneesmiddelentekorten en mogelijke kansrijke (Europese) oplossingsrichtingen. Ook op nationaal niveau is Nederland actief bezig met het terugdringen van tekorten, onder andere door het opzetten van ijzeren voorraden.

Het kabinet zet zich, via de lopende implementatie van de Farmaceutische Strategie voor Europa, in voor optimalisatie van wetgevende kaders. Deze strategie is breder dan enkel procedures voor handelsvergunningen in een crisissituatie. Door het verminderen van regeldruk en administratieve lasten, komt zowel bij de industrie als bij overheden, capaciteit vrij die ingezet kan worden op zaken die de publieke gezondheid dienen. Ook draagt het eraan bij dat meer producten met een (verwachte) beperkte winstmarge de markt bereiken en voorkomt het dat deze daar vroegtijdig weer vanaf worden gehaald. Optimale wet- en regelgeving draagt zodoende bij aan de beschikbaarheid en leveringszekerheid van geneesmiddelen en de betaalbaarheid van de zorg.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In zijn algemeenheid is het kabinet positief over deze strategie daar waar deze bijdraagt aan de bestrijding van de huidige COVID-19 pandemie. Meer centrale coördinatie is hierbij noodzakelijk gebleken en gerechtvaardigd. Het kabinet is echter kritisch als het gaat om een communautaire aanpak die verder strekt dan het bedwingen of voorkomen van (dreigende) grensoverschrijdende volksgezondheids crises. Het kabinet zet daarom een kanttekening bij voorgestelde acties gericht op behandelingen van chronische COVID-19 patiënten. De beoordeling van de separate voorstellen hieronder moet in dit licht worden gezien.

Het kabinet verwelkomt en steunt de actieve Europese ondersteuning van onderzoek, ontwikkeling en productie van COVID-19 behandelingen. De Europese inzet kan het Nederlandse beleid versterken en sluit daar op aan. Wel is het van belang dat er goede coördinatie plaatsvindt om duplicatie tussen Europese initiatieven te voorkomen.

De voorgestelde koppeling met de 'joint procurement' en versnelde markttoelating voor nieuwe behandelingen zijn belangrijk voor de versterking en versnelde opbouw van productiecapaciteit in Nederland. We kunnen waardevolle lessen leren uit de ervaring met corona-vaccins. Bij de ontwikkeling van nieuwe therapieën is het van belang reeds in een vroeg stadium na te denken over betaalbaarheid en beschikbaarheid.

Ook vindt het kabinet het belangrijk dat ontwikkelingen die nog in een vroeg stadium zijn ook bijdragen aan kennisdeling en het bestrijden van toekomstige pandemieën, bijvoorbeeld door de focus te verschuiven naar platform-technologieën, zoals de mRNA technologie voor vaccins en breed inzetbare antivirale middelen. Daarnaast moet men voorkomen dat proefdieronderzoek wordt gedaan indien er minimaal gelijkwaardige proefdiervrije alternatieven bestaan en het regelgevende kader daarvoor de ruimte biedt. Ook is het belangrijk om aandacht te hebben voor 'drug rediscovery' (nieuwe toepassing van een bestaand middel), omdat dit onderzoek vaak veel korter duurt en goedkoper is.

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op het verkrijgen van tijdige, robuuste resultaten uit voldoende groot en goed ontworpen klinisch onderzoek naar COVID-19 geneesmiddelen. Daarbij steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om de nationaal bevoegde instanties financieel te ondersteunen in het autoriseren van klinische studies voor Covid-19 geneesmiddelen.

Het kabinet ondersteunt de concrete doelstellingen om nieuwe veelbelovende therapieën te identificeren en verder te helpen in onderzoek en ontwikkeling. Het is van belang dat de input van medische experts uit de behandelpraktijk wordt meegenomen bij het selectieproces, zodat therapieën goed aansluiten bij de medische behoefte. Een divers portfolio biedt het beste uitzicht op behandeling van mogelijke nieuwe SARS-CoV-2 varianten.

Het kabinet steunt de Commissie in het belang van adequate productiecapaciteit in de EU en voorspelbare en effectieve productie- en toeleveringsketens. Het kabinet onderschrijft dat inzicht in de keten en strategische afhankelijkheden en kwetsbaarheden op EU-niveau essentieel is voor het borgen van leveringszekerheid. Het kabinet kijkt uit naar het voorstel van de Commissie voor

een interactief 'mapping platform' van COVID-19 behandelingen dat inzicht in de ketens kan helpen verbeteren.

Nederland draagt met zijn kennisinstellingen, medische onderzoeksgroepen en bedrijven veel bij aan de volledige keten in de COVID-19 bestrijding door onderzoek naar vaccins, de gehele productieketen van vaccins en ook onderzoek naar mogelijke therapieën. De door de Commissie voorgestelde actie tot flexibele EU productie en toegang tot COVID-19 behandelingen onder het EU-FAB project, sluit hierop aan. Hierbij moet wel geborgd worden dat reguliere productie van geneesmiddelen niet in gevaar komt.

In opvolging van de aanbevelingen van speciaal gezant vaccins worden in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven initiatieven ondersteund in de vaccin productieketen, zodat de productiecapaciteit, waar nodig, wordt uitgebreid of verbeterd. Deze activiteiten zijn aangesloten op de Commissie initiatieven en bijeenkomsten van Eurocommissaris Breton. Vanuit dit farmaceutische industriernetwerk kan ook worden aangesloten bij de matchmaking events voor industriële geneesmiddelenproductie.

Bij verschillende acties, waaronder de opzet van de 'COVID-19 geneesmiddelen innovatiebooster' en het interactieve 'mapping platform', legt de strategie de link met HERA. Het kabinet is van mening dat het mandaat, de structuur en de taken van de HERA moeten worden gebaseerd op de resultaten van een diepgaande sectoroverschrijdende evaluatie van de EU-respons op de COVID-19 pandemie en de tekortkomingen daarin. Het is van belang om eerst de hiaten te definiëren die deze strategie en de HERA naar verwachting zullen opvullen. Vervolgens moeten de samenhang en mogelijke synergiën tussen deze strategie, de HERA en bestaande EU-agentschappen, organen en mechanismen worden geïdentificeerd, zowel op het gebied van volksgezondheid als civiele bescherming. Evenzo is het belangrijk duidelijk te krijgen hoe de uitrol van deze strategie zich verhoudt tot de nog te definiëren toekomstige autoriteit, die als doel heeft innovatie te stimuleren die niet alleen gericht is op maatregelen tegen COVID-19, maar ook tegen nieuwe gezondheidsbedreigingen.

Het kabinet steunt dat de Commissie gebruik maakt van regelgevende flexibiliteit voor de (voorwaardelijke) handelsvergunning van COVID-19 behandelingen. Hierbij benadrukt het kabinet echter dat deze flexibiliteit binnen de geldende wet- en regelgeving moet worden ingezet om rechtsongelijkheid te voorkomen en geen precedent te scheppen. Het kabinet steunt verder de toepassing van de rolling review in crisissituaties, omdat deze leidt tot een snellere beoordeling. Wel vergt de rolling review significant extra inzet van de nationale registratieautoriteiten zoals het CBG, waarvoor zij op dit moment geen financiële tegemoetkoming ontvangen van het Europees Geneesmiddelenagentschap (EMA), waarvoor zij deze taak uitvoeren. Het kabinet zet zich ervoor in dat hier een adequate vergoeding tegenover zal komen te staan. De Commissie overweegt verder de procedure voor noodgebruik ('emergency use') in EU-regelgeving in te passen, welke lidstaten een extra mogelijkheid biedt een geneesmiddel ter beschikking te stellen, voordat een (voorwaardelijke) handelsvergunning is afgegeven. Alhoewel Nederland zelf gebruik heeft gemaakt van noodtoelating op nationaal niveau, staat het kabinet gereserveerd tegenover een Europese noodtoelatingsprocedure. De ervaring leert dat noodtoelating niet per se leidt tot toepassing bij patiënten, omdat behandelaren terughoudend zijn met geneesmiddelen waarvoor de werkzaamheid en veiligheid nog moeten worden beoordeeld. Het kabinet steunt het ambitieuze streven naar drie nieuwe COVID-19 therapieën per oktober 2021 en de start van zeven rolling reviews voor het eind van dit jaar. Wel plaatst het kabinet een kritische aantekening bij de haalbaarheid van dit streven, die namelijk afhangt van de bewijslast. Ook moet dit streven niet leiden tot het verlagen van de vereisten voor kwaliteit, werkzaamheid en veiligheid van geneesmiddelen.

Ook steunt het kabinet de gekozen richting aangaande gezamenlijke aankooptrajecten voor COVID-19 behandelingen. Over gezamenlijke inkoop van COVID-19 behandelingen merkt de Commissie terecht op dat deze effectief is gebleken, maar dat het instrument ook beperkingen kent. Het kabinet acht een betere stroomlijning van het instrument noodzakelijk, waarbij ruimte wordt gelaten voor nationale voorkeuren en deelname. Voor schaarse producten waar (in zeer urgente situaties) voor lidstaten gelijke behoefte aan bestaat, kan gezamenlijke inkoop een succesvol instrument zijn. Dit geldt ook voor vroegtijdige aankoopovereenkomsten ('advance purchase agreements'), om zo innovatie te stimuleren en de beschikbaarheid van het eindproduct veilig te



stellen. De gebundelde koopkracht levert in deze gevallen voordelen op voor lidstaten, te weten een snellere toegang tot het product en een eerlijkere verdeling over de lidstaten. Het kabinet is wel van mening dat deze instrumenten enkel ingezet moeten worden ter bestrijding van grensoverschrijdende gezondheids crises en dat ze beperkt moeten worden tot schaarse producten, omdat ze een versturende werking op het functioneren van de interne markt kunnen hebben. In Nederland is de overheid niet betrokken bij de inkoop van geneesmiddelen; inkoop en het aanhouden van voldoende grote voorraden van geneesmiddelen is de verantwoordelijkheid van firma's zelf. Daarnaast vindt het kabinet dat de lidstaten een afweging moeten kunnen maken of zij zelf, of partijen in de zorg voldoende in staat zijn om de inkoop van behandelingen efficiënt en doelmatig te realiseren. In dat geval moet een alternatief, nationaal instrument kunnen worden ingezet.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten ondersteunen naar verwachting het algemene doel en financiële inzet van de strategie om nog dit jaar meer COVID-19 behandelingen beschikbaar te hebben. Vrijwel alle EU-lidstaten en ook het Europees Parlement steunen de aanpak van tekorten en het verminderen van strategische afhankelijkheden en kwetsbaarheden in de keten. Mogelijk worden er wel kritische kanttekeningen geplaatst bij de verwevenheid met de HERA, die nog in ontwikkeling is en in een later stadium op eigen merites moet worden beoordeeld. Ook zullen lidstaten het belangrijk vinden dat ruimte gelaten wordt voor nationale voorkeuren, deelname en zelfstandige acties.

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a)       Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet toe op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Op basis van artikel 6 onder a VWEU is de Unie op dit terrein bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te brengen.

b)       Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief, met een kanttekening. De strategie beoogt te komen tot een versterkte en strategische aanpak voor de ontwikkeling, productie en aankoop van veilige en doeltreffende COVID-19 behandelingen op EU-niveau. De ambitie is hierbij nog dit jaar meerdere COVID-19 behandelingen beschikbaar te maken. Voor de verwezenlijking van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd, daar waar deze gericht is op de bestrijding van de COVID-19 pandemie. Het virus gaat immers over landsgrenzen heen en vraagt daarom een gecoördineerde aanpak op EU-niveau. De kanttekening betreft de onderdelen die buiten directe crisisbestrijding vallen, zoals bijvoorbeeld acties gericht op het verkrijgen van chronische COVID-19 behandelingen. Het kabinet is in zijn algemeenheid kritisch als het gaat om een aanpak op EU-niveau die verder strekt dan het bedwingen of voorkomen van (dreigende) grensoverschrijdende volksgezondheids crises. Op dit terrein is optreden op EU-niveau niet gerechtvaardigd, omdat de lidstaten de doelstellingen omtrent de aanpak van chronische COVID-zorg voldoende zelf kunnen verwezenlijken. Dit is met name het geval bij de inkoop van mogelijke behandelingen voor chronische (niet crisis) zorg. In lijn hiermee is er in de mededeling geen duidelijk eindpunt voor het crisisbeleid voorzien, waarmee het risico ontstaat op het normaliseren van crisisbeleid, dit is onwenselijk.

c)       Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Een centraal gecoördineerde actie is nodig gebleken om de COVID-19 pandemie het hoofd te bieden. Verschillende onderdelen van de strategie dragen hiertoe bij. Door vereende inspanning van de lidstaten en Commissie zoals voorgesteld in de mededeling kunnen de ontwikkeling, vervaardiging, productie en distributie van veilige en effectieve COVID-19 behandelingen gestroomlijnder worden opgepakt en op korte termijn bijdragen aan de bestrijding van de huidige pandemie. Deze voorgestelde acties, zoals het opzetten van een "geneesmiddelen innovatiebooster" platform, het opstellen van een 'mapping platform', het organiseren van pan-Europese matchmaking evenementen en rolling reviews, zijn

daarom geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om hun doel te bereiken zolang de crisissituatie voortduurt. Wel tekent het kabinet aan dat de in de strategie genoemde centrale inkoopstrategieën het functioneren van de interne markt kunnen verstoren.

**d) Financiële gevolgen**

De Commissie voorziet een inzet van 40 miljoen euro uit het EU FAB project en daarnaast 10 miljoen euro vanuit het EU4Health programma. Ook wordt vanuit dit laatste programma nog eens 2 miljoen euro beschikbaar gesteld ter ondersteuning van gecoördineerde toetsing voor de goedkeuring van onderzoeken voor COVID-19. Het kabinet heeft wel nog behoefte aan verduidelijking over de verdeling van dat bedrag: onduidelijk is of de Commissie 2 miljoen euro per lidstaat beschikbaar stelt of voor de gehele Unie. Tevens rest nog de vraag of het hier gaat om structurele of incidentele financiering. Ook is onduidelijk in hoeverre de EU4health-financiering ten behoeve van de nationale registratieautoriteiten kostendekkend zal zijn.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027. Ook moeten deze passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De strategie doet geen expliciet beroep op financiering vanuit de lidstaten. Wel kan de ambitie van zeven rolling reviews in deze strategie voor dit jaar leiden tot extra werkzaamheden bij o.a. het CBG.

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

**e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

Uit de strategie zelf volgen geen extra wettelijke verplichtingen voor de lidstaten en het bedrijfsleven. Wel vergen de voorgestelde doelen en acties extra inzet van met name de lidstaten. De omvang van de toename in inzet is op dit moment onbekend, mede omdat er geen impact assessment is uitgevoerd.

Met een adequate productiecapaciteit in de EU en voorspelbare en effectieve productie- en toeleveringsketens wordt ernaar gestreefd om de geopolitieke afhankelijkheden te verminderen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

5.1.2e

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **IenW, COM(2021)240, Mededeling duurzame blauwe economie in de EU**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling over een nieuwe aanpak voor een duurzame blauwe economie in de EU. De blauwe economie van de EU transformeren voor een duurzame toekomst.

Datum ontvangst Commissiedocument

17 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 240/2](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserij Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

### **2. Essentie voorstel**

Als onderdeel van de uitwerking van de Europese Green Deal publiceerde de Commissie op 17 mei 2021 haar mededeling over de duurzame blauwe economie . Deze mededeling van de Commissie behelst een voorstel voor een beleidsagenda voor de komende tien jaar, die de transitie, voortkomend uit de Europese Green Deal voor een duurzame blauwe economie, moet bewerkstellingen. De ecologische draagkracht is volgens de Commissie de randvoorwaarde om de duurzame blauwe economie integraal te realiseren. De Commissie roept de spelers in alle sectoren van de blauwe economie (kusttoerisme, visserij, offshore etc.) op om de principes van de Europese Green Deal te onderschrijven. Om de duurzame blauwe economie te realiseren benoemt de Commissie meer dan 50 acties. In meerderheid zijn dat reeds bekende initiatieven rond decarbonisatie, het behoud van natuurlijk kapitaal, de circulaire economie en een verantwoorde voedselproductie, die reeds in andere Green Deal mededelingen zijn aangekondigd. Naast de aankondiging van nieuwe acties, introduceert de Commissie ook enkele van de instrumenten en mechanismen, waarmee de transitie naar een duurzame blauwe economie tot stand moet komen.

De activiteiten op zee en land, klimaatverandering en uitstoot van broeikasgassen hebben cumulerende en (zeer) nadelige effecten op het mariene ecosysteem, waaronder (plastic) vervuiling, geluid onder water en verzuring en opwarming van de zee. Samen met verlies van biodiversiteit, overexploitatie, en gevolgen van zeespiegelstijging vormt dat een bedreiging voor de oceaan en mensen in kustgebieden, en ook voor de weerbaarheid van de blauwe economie en de maatschappij als geheel. De Commissie wenst daarom een transformatie van de blauwe economie tot een duurzame moderne competitieve blauwe economie, die efficiënt met natuurlijke hulpbronnen omgaat, waarbij netto emissies van broeikasgassen zijn uitgefaseerd en het natuurlijk kapitaal van de EU is beschermd. Digitalisering en vergroening zijn sleutelbegrippen voor die transformatie.

De transitie naar een duurzame blauwe economie draagt volgens de Commissie tevens bij aan het realiseren van de Duurzaamheidsagenda 2030 van de Verenigde Naties. De Commissie gaat er vanuit dat een duurzame blauwe economie tastbare kansen biedt voor nieuwe banen en bedrijven, vanwege het werk om de negatieve druk op de oceanen, zeeën en kustgebieden te mitigeren en

een duurzaam economisch model te creëren gebaseerd op kennis en innovatie, een circulaire economie en respect voor de zee. De ecologische druk van de afzonderlijke sectoren in de blauwe economie moet afnemen. Bedrijvigheid die duurzame energie genereert of gebruikt, mariene ecosystemen helpt beschermen, vervuiling terugdringt en de weerbaarheid tegen klimaatverandering verhoogt, zal moeten worden geïntensiveerd.

Voor een duurzame blauwe economie en het bereiken van klimaatneutraliteit is op vele terreinen actie nodig, die de Commissie in deze mededeling op een rij heeft gezet (o.a. circulaire economie zonder afval en verspilling, investeren in biodiversiteit en natuur, kustbescherming en klimaatadaptatie etc.). De Commissie gaat ook in op maritieme veiligheid, maritieme ruimtelijke planning en het belang dat Europese bedrijven hun activiteiten buiten de EU vergroenen, waarbij leiderschap van de EU nodig is om een gelijkwaardig mondiaal speelveld te creëren.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Nederland heeft een groot belang bij de blauwe economie, zo blijkt uit de jaarlijkse maritieme monitor. Exclusief recreatie en toerisme op zee en langs de kust gaat het om een bijdrage van ongeveer 3% van het Bruto Nationaal Product en ongeveer 280.000 banen in het maritieme cluster. Het kabinet heeft met het in februari 2021 aangenomen Noordzee akkoord een flinke stap gezet naar een duurzame blauwe economie.

De duurzame blauwe economie is – mede als actie vanuit het Noordzeeakkoord - opgenomen in het ontwerp Rijksprogramma Noordzee 2022-2027, waarin de beleidsmatige aanpak wordt beschreven. Daarbij hoort ook het maatregelen pakket voor een schone, gezonde en biodiverse zee. De Community of Practice Noordzee start dit jaar een meerjarige verkenning Duurzame Blauwe Economie.

Samenwerking rond de Noordzee vindt binnen verschillende internationale fora en samenwerkingsverbanden plaats, onder meer voor natuur (OSPAR-conventie), windenergie van zee, scheepvaart, visserij, kustbeheer en maritieme ruimtelijke planning. Volgend op het Noordzeeoverleg is het kabinet gestart met een ambtelijke dialoog met de overige Noordzee landen, de Nederlandse kustprovincies en de North Sea Commission om te bezien of een integrale aanpak, mogelijk in de vorm van een EU zeebekken strategie voor de Noordzee meerwaarde heeft voor het behalen van gezamenlijke en nationale doelen.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet ondersteunt de Green Deal en het actieplan wat daaruit voortkomt. Het kabinet oordeelt positief over het voorstel om te komen tot een duurzame blauwe economie in lijn met de Europese Green Deal. De initiatieven, die in dit voorstel worden aangekondigd, zijn in lijn met de Nederlandse inzet, zoals o.a. benoemd in de EU Biodiversiteitsstrategie, Duurzame Mobiliteitsstrategie en het Nulvervuiling (Zero Pollution) actieplan. Het kabinet vindt dat de agenda voor de duurzame blauwe economie alle belanghebbenden (zowel overheden, bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, publiek) een goed overzicht geeft van alle facetten van het geïntegreerd Europees maritiem beleid voor de komende jaren.

Het kabinet is positief over de strekking van de acties die de Commissie aankondigt rondom verantwoorde voedselsystemen in de blauwe economie en het gebruik en bescherming van mariene rijkdommen. Wat betreft de aankondiging rond bindende doelen voor natuurherstel, het aanwijzen van aanvullende beschermde gebieden en het nemen van maatregelen gericht op het verminderen van negatieve effecten van de visserij op kwetsbare biodiversiteit en habitats, zal het kabinet de uitwerking daarvan en voorstellen van de Commissie nauwgezet volgen.

Ten aanzien van onderzoek en innovatie en specifiek de kandidaat-missie “gezonde oceanen, zeeën, en kust- en binnenwateren”, en het nieuwe Europese partnerschap, inzake een klimaatneutrale, duurzame en productieve blauwe economie, merkt het kabinet op dat dit past binnen de kaders van Horizon Europe, waarbij het kabinet betrokken is bij de verdere vormgeving en implementatie. Het kabinet ziet de Europese partnerschappen als een belangrijk instrument om gezamenlijk langlopende onderzoeksagenda's te financieren en maatschappelijke uitdagingen te

adresseren, en hecht belang aan de mogelijkheden die deelname aan dit partnerschap opleveren voor het Nederlandse kennisveld. De Nederlandse prioriteiten voor onderzoek, inclusief het programma Monitoring en Onderzoeksagenda (MONS) van het Noordzeeoverleg, wil het kabinet zoveel mogelijk koppelen met het nieuwe Europese onderzoek en partnerschap, inzake een klimaatneutrale, duurzame en productieve blauwe economie. Het kabinet verwacht dat de Commissie na de zomer met een mededeling over de missies onder Horizon Europe komt, waaronder de kandidaat missie "gezonde oceanen, zeeën, en kust- en binnenwateren".

Het kabinet is tevens positief gestemd t.a.v. het streven van de Commissie de werkzaamheden van het Verdrag, inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) te volgen en ziet de mogelijke herziening, van de desbetreffende EU-wetgeving hierover, tegemoet.

Voor bepalingen in de EU-taxonomie, waarin melding wordt gemaakt van de duurzame maritieme economische activiteiten, verwijst het kabinet naar de recente Kamerbrief met de stand van zaken, onder andere rond schone scheepvaart.

Ten aanzien van de richtlijn maritieme ruimtelijke planning en de voorstellen die de Commissie zal doen om grensoverschrijdende samenwerking te faciliteren en lidstaten aan te moedigen om doelstellingen, inzake ontwikkeling hernieuwbare offshore energie te integreren in hun nationale maritieme ruimtelijke plannen, is het kabinet van mening dat de in Nederland gevolgde werkwijze reeds aan deze punten voldoet. Dit geldt ook voor de richtsnoeren die de Commissie voornemens is te publiceren voor de ecosysteembenadering van maritieme ruimtelijke planning. Over de inzet van de Commissie om in samenwerking met de Intergouvernementele Oceanografische Commissie van de Unesco maritieme ruimtelijke planning internationaal te bevorderen, is het kabinet positief.

Wat betreft het EU Actieplan voor nulvervuiling en de doelstellingen voor vermindering van vervuiling in de periode tot 2030 en de aanpak zwerfvuil op de zeebodem is het kabinet van mening dat de uitwerking voor het mariene milieu gelijk getrokken moet worden met de uitwerking van de Kaderrichtlijn 2008/56/EG Mariene Strategie. Een Commissievoorstel voor een methodiek om het begrip natuurlijk kapitaal in economische beslissingen te integreren, ziet het kabinet met belangstelling tegemoet. Daarbij is het kabinet van mening dat de het voorstel goed moet aansluiten bij de implementatie van de Kaderrichtlijn 2008/56/EG Mariene Strategie. Het kabinet zal hier dan ook voor pleiten bij de Commissie.

Voor wat betreft het streven van de Commissie om op maat gesneden strategieën voor elk Europees zeebekken te blijven ontwikkelen en dezelfde coöperatieve aanpak uit te breiden naar buurlanden, waarmee de EU zeebekken, mariene levende hulpbronnen en geo-economische kenmerken deelt, is het kabinet positief. Het kabinet is reeds gestart met een ambtelijke verkenning van wat de meerwaarde en mogelijkheid is om voor de Noordzee een zeebekken strategie met andere Noordzee (EU) landen op te stellen. Daarbij zal het kabinet bekijken hoe dat kan bijdragen aan de door de Commissie genoemde inzet van EU-fondsen ter ondersteuning van het economisch herstel in kustgebieden.

De acties die de Commissie benoemt onder de titel bevordering van een duurzame blauwe economie buiten de grenzen van de Unie, en onder meer over de bescherming van de oceaan buiten nationale rechtsmacht, kunnen eveneens op steun rekenen van het kabinet. Daarnaast kan het kabinet ook de aangekondigde aanpassing van de EU-agenda voor oceaan governance uit 2017 steunen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De agenda voor de transitie naar een duurzame blauwe economie draagt bij aan een duurzaam gebruik en bescherming van mariene ecosystemen en zeeën, en is daarmee van groot belang voor huidige en latere generaties. De agenda voor de transitie naar een duurzame blauwe

economie in relatie tot de EU Green Deal past bij een kosteneffectief pad naar een duurzame, circulaire en klimaat-neutrale Unie en draagt daarmee bij aan de haalbaarheid en betaalbaarheid van nationale milieu- en klimaatdoelen.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Dit voorstel is positief ontvangen door de lidstaten. Over een blauwe agenda voor de Green Deal zijn op 26 mei 2021 in de Landbouw en Visserij Raad Raadsconclusies aangenomen. Ook is de mededeling positief ontvangen door de kustprovincies, verenigd in de Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR). De mededeling sluit goed aan bij de belangen van de kustregio's. Wel vragen de kustprovincies duidelijkheid over de manier waarop lokale en regionale overheden worden betrokken bij de uitwerking en de uitvoering van de voornemens.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het actieplan. Wel kan ervan uitgegaan worden dat dit plan aansluit bij de positie van het Parlement zoals uiteengezet in de Green Deal resolutie.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a) **Bevoegdheid**

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van het milieu, de economische, sociale en territoriale samenhang en energie. Op deze terreinen heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub b, sub e en sub i, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) **Subsidiariteit**

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel om een duurzame blauwe economie te bewerkstelligen ten behoeve van het bereiken van de milieu- en klimaatdoelen uit de Green Deal. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd, wegens het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de blauwe economie. EU-brede doelstellingen, zoals geformuleerd in deze mededeling of herleidbaar uit de Overeenkomst van Parijs, kunnen beter worden behaald wanneer maatregelen worden genomen op EU-niveau, dan op nationaal niveau.

c) **Proportionaliteit**

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit voor de mededeling is positief. Het kabinet is van mening dat het optreden, zoals verwoord in deze mededeling, geschikt lijkt te zijn om een duurzame blauwe economie te bewerkstelligen en de milieu- en klimaatdoelen (uit de Green Deal) te bereiken. Dit is onder meer het geval bij het streven van de Commissie om aanvullende beschermde gebieden aan te wijzen en het nemen van maatregelen gericht op het verminderen van negatieve effecten van de visserij op kwetsbare biodiversiteit en habitats. De doelen, zoals verwoord in het voorstel, zijn op hun beurt weer nodig om aan de milieu- en klimaatdoelen van de Green Deal te voldoen. Daarbij gaat het aangekondigde beleid niet verder dan noodzakelijk en wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten. Zo lijkt er op basis van de agenda voldoende ruimte behouden te blijven voor het ontwikkelen van beleid voor lokale gebiedskenmerken (zoals bodem en stroomgebieden) om daarop toegesneden normen op te stellen.

d) **Financiële gevolgen**

Uit de mededeling zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Het is uit de mededeling wel op te maken dat de aangekondigde initiatieven tot financiële gevolgen zullen leiden voor lidstaten en hun uitvoeringsorganisaties. Over de precieze kosten kunnen nu nog geen uitspraken worden gedaan. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn, zodra er daarvoor (aanvullende) voorstellen worden gepresenteerd.

Om de nationale veerkracht en de transitie naar een blauwe economie te bewerkstelligen, geeft de Commissie in haar mededeling aan dat financiële steun beschikbaar is via het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur, het InvestEU fonds, het instrument voor technische

ondersteuning, het Europees Sociaal Fonds+, Horizon Europe, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en EU innovatiefonds voor klimaatactie.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten  
De mededeling zelf bevat geen concrete wetgevende maatregelen. De acties in de mededeling zullen worden ondernomen door de Commissie. De mededeling zelf geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. Indien op een later moment de acties verder uitgewerkt worden en er een concreet voorstel is, zal het kabinet de Commissie vragen aan te geven wat de administratieve en juridische implicaties van de toekomstige voorstellen zal zijn.

Van de voorgestelde acties die zich richten tot het bedrijfsleven wordt verwacht dat deze strategie positief zal zijn voor de concurrentiekracht en zelfvoorzienendheid van de EU op lange termijn.

Tot slot wordt er verwacht dat de agenda voor de duurzame blauwe economie geen nadelige geopolitieke consequenties zal hebben. In het voorstel wordt ingezet op het bevorderen van de kwaliteit van de oceaan, zeeën en kustgebieden wereldwijd. Dit is een onderwerp waarop over het algemeen relatief goed met andere overheden kan worden samengewerkt. Het aangrijpen van de globale milieuproblematiek middels intern en extern EU-beleid biedt de mogelijkheid om de samenwerking met landen buiten de EU te intensiveren ten behoeve van het milieu, maar brengt ook andere voordelen met zich mee (innovatie, werkgelegenheid, politieke goodwill etc.).

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Infrastructuur en Waterstaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen financiële afdeling

5.1.2e

Contactpersonen juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

Financiën

5.1.2e



5.1.2e

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

5.1.2e

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

5.1.2e

Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

Defensie

5.1.2e

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

5.1.2e

Justitie en Veiligheid

5.1.2e

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

5.1.2e

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

5.1.2e

Interprovinciaal Overleg (IPO)

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **JenV, COM(2021)171, Mededeling EU-strategie tegen mensenhandel 2021-2025**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025

Datum ontvangst Commissiedocument

14 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 171](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### **2. Essentie voorstel**

Op 14 april jl. heeft de Commissie de EU Strategie voor de Bestrijding van Mensenhandel (hierna: de strategie) gepubliceerd. De strategie werd reeds aangekondigd in de Commissiemededeling voor de EU veiligheidsuniestrategie , en is tegelijkertijd met de EU Strategie tegen Georganiseerde Criminaliteit naar buiten gebracht. Aangezien mensenhandel een vorm is van georganiseerde criminaliteit, zijn beide strategieën nauw verbonden met elkaar. Mensenhandel blijft een ernstig probleem in de EU ondanks de maatregelen en initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen. Doordat mensenhandel vaak een grensoverschrijdend karakter heeft, blijft een aanpak op EU-niveau noodzakelijk. De strategie bouwt voort op stappen die de afgelopen jaren zijn gezet. Daarbij omvat de strategie een reeks acties op nationaal, EU en internationaal niveau op een vijftal fronten.

Ten eerste, om verzekerd te zijn van een breed juridisch en beleidskader voor de bestrijding van mensenhandel zet de Commissie in op de bevordering van de implementatie van de EU mensenhandel richtlijn evenals de handhaving daarvan middels inbreukprocedures. Om lidstaten te ondersteunen in hun beleid en inzet op mensenhandel zal de Commissie fondsen beschikbaar stellen. Daarnaast is de Commissie voornemens een evaluatie van de richtlijn te starten en op basis van de uitkomsten hiervan een herziening te overwegen.

Ten tweede, om de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel terug te dringen, wil de Commissie nagaan of het mogelijk is om op EU-niveau minimumregels voor strafbaarstelling van het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend vast te stellen. De Commissie zal tevens, samen met de lidstaten en maatschappelijke organisaties, een preventiecampagne organiseren die gericht is op sectoren met een hoog risico hiertoe. De Commissie overweegt ook de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers te versterken en kondigt een wetgevend voorstel inzake sustainable corporate governance, inclusief due diligence, aan.

Ten derde, om het online en offline bedrijfsmodel van mensenhandelaren te ontwrichten, wil de Commissie de lidstaten ondersteunen bij het aanscherpen van de strafrechtelijke aanpak, bijvoorbeeld door dataverzameling te verbeteren en training van de rechtshandhaving om mensenhandel op te sporen en te bestrijden. Hierbij wordt ook gedacht aan grensoverschrijdende

samenwerking op het gebied van opsporing en vervolging. De Commissie constateert dat Covid-19 het gebruik van digitale middelen in de verschillende fasen van mensenhandel heeft versneld en is van plan in gesprek te gaan met internet- en technologiebedrijven om het gebruik van online platforms voor de rekrutering en uitbuiting van slachtoffers te beperken.

Ten vierde, om ervoor te zorgen dat slachtoffers eerder herkend, en beter beschermd en ondersteund worden, wil de Commissie de lidstaten ondersteunen bij het uitwisselen van best practices. Daarnaast zal de Commissie bijdragen aan de financiering van gespecialiseerde opvang in de EU, ondersteuningscentra in derde landen en genderspecifieke en kindgerichte opleidingen om politieagenten, maatschappelijk werkers, grenswachten en gezondheidswerkers te helpen slachtoffers te herkennen. Zij streeft er tevens naar een Europees verwijzingsmechanisme op te zetten. Het doel van dit verwijzingsmechanisme, dat slachtoffers doorverwijst naar de juiste bijstands- en beschermingsdiensten, om slachtoffers in grensoverschrijdende situaties beter te ondersteunen. De Commissie heeft bij deze acties bijzondere aandacht voor vrouwen en kinderen, en de positie van migranten(kinderen).

Tot slot, gezien het feit dat de helft van in de EU geïdentificeerde slachtoffers afkomstig is uit derde landen, acht de Commissie samenwerking met internationale partners van groot belang. De Commissie legt daarbij ook de link tussen gemengde migratiestromen via verschillende migratieroutes en mensenhandel. Zij is daarom voornemens haar externe instrumentarium in te zetten om mensenhandel in de landen van herkomst en doorreis te helpen bestrijden. Ook het verwachte EU-actieplan tegen mensensmokkel zal hier een rol in gaan spelen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet hanteert een integrale aanpak van mensenhandel die zich over verschillende interventiegebieden uitstrekt: preventie, identificering, detectie, opsporing en vervolging van daders, opvang en ondersteuning van slachtoffers en internationale samenwerking. De bestrijding van mensenhandel vindt plaats in het kader van het interdepartementale programma "Samen tegen mensenhandel". Het programma beslaat een breed scala aan trajecten, projecten en initiatieven die gebundeld langs vijf actielijnen elkaar aanvullen en versterken. Het kabinet streeft er via het programma naar alle vormen van mensenhandel te bestrijden: seksuele en criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

De bestrijding van dit vaak nog onzichtbare probleem vergt de inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Alleen in gezamenlijkheid kan mensenhandel effectief worden voorkomen en bestreden. Het programma "Samen tegen mensenhandel" is daarom geschreven in samenwerking met een groot aantal organisaties. Naast de ministeries van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Buitenlandse Zaken, zijn ook partners als gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie en Naturalisatiedienst, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO's, private partijen en internationale partners actief betrokken.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over de strategie, die een multidisciplinaire, brede EU-aanpak beoogt voor de bestrijding van mensenhandel, en voortbouwt op de stappen die reeds in dit kader zijn gezet. De strategie reflecteert een groot aantal van de Nederlandse prioriteiten, zoals de aandacht voor het digitale domein en internationale samenwerking. Het kabinet ziet daarbij wel enkele aandachtspunten. Het kabinet betreurt het gebrek aan aandacht voor criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering als vormen van mensenhandel naast seksuele en arbeidsuitbuiting. Mensenhandel is een complex fenomeen en er is vaak sprake van een vermenging van verschillende uitbuitingsvormen en vermenging met andere vormen van criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, fraude en cybercrime. Het belang van domein-overstijgende samenwerking komt nog onvoldoende naar voren in de strategie. Hier zal door het kabinet voortdurend aandacht voor worden gevraagd.

Hieronder worden langs de vijf actielijnen die de Commissie voorstelt de voor het kabinet

prioritaire aandachtspunten benoemd.

Wat betreft een brede aanpak van mensenhandel, onderschrijft het kabinet het belang van de implementatie en naleving van reeds bestaande wetgeving. Het kabinet is positief over de keuze van de Commissie om de richtlijn eerst te evalueren, alvorens eventuele herziening te overwegen. Het kabinet verwelkomt het feit dat de Commissie EU-middelen beschikbaar wil maken voor de bestrijding van mensenhandel zowel binnen als buiten de Unie.

Wat betreft het terugdringen van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het initiatief van de Commissie om EU-brede bewustwordingscampagnes over mensenhandel te organiseren om zodoende de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel terug te dringen, maar acht het tegelijkertijd van belang om op dit thema de mogelijkheid tot lokaal maatwerk te behouden. Het kabinet is terughoudend wat betreft het eventueel formuleren van minimumregels voor strafbaarstelling van het gebruik maken van door slachtoffers van mensenhandel verleende diensten. Alhoewel het kabinet de achterliggende doelstelling onderschrijft, is – in lijn met de huidige mensenhandel richtlijn – de keuze om dergelijke gedragingen al dan niet strafbaar te stellen naar het oordeel van het kabinet aan de individuele lidstaten. Het kabinet juicht de voorgestelde acties gericht op het bedrijfsleven toe en zal de Commissie aanmoedigen deze acties spoedig uit te voeren. Zo verwelkomt het kabinet de herziening van de sanctierichtlijn voor werkgevers, ondersteuning van bedrijven bij het uitvoeren van due diligence en Europese samenwerking tussen arbeidsinspecties. De afgelopen jaren heeft Nederland reeds stappen ondernomen in de Europese samenwerking tussen arbeidsinspecties. Tot slot kijkt het kabinet met veel interesse uit naar de aangekondigde publicatie van een wetgevend voorstel met betrekking tot sustainable corporate governance, inclusief due diligence.

Wat betreft het ontwrichten van de verdienmodellen van mensenhandelaren, staat het kabinet positief ten opzichte van de aandacht voor digitale ontwikkelingen. Het kabinet beschouwt actie op EU-niveau van grote meerwaarde. In aanvulling op de verplichtingen onder het onlangs uitgebrachte Digital Services Act voor online platformen om illegale content van hun platformen te verwijderen, zal de Commissie de dialoog aangaan met relevante online platformen en bedrijven om het gebruik daarvan voor mensenhandel te verminderen. Het kabinet is van mening dat doeltreffende en evenredige maatregelen nodig zijn tegen de verspreiding van illegale inhoud online. Van de Commissie wordt dan ook een aanjagersrol verwacht in gesprekken met technologiebedrijven en online platformen hiertoe.

Daarnaast verwelkomt het kabinet het voorgestelde pakket aan acties om de operationele samenwerking tussen lidstaten te bevorderen, waarbij gebruik wordt gemaakt van EU-fondsen en reeds bestaande instrumenten. Het kabinet staat eveneens positief tegenover de verbetering van dataverzameling, maar merkt daarbij op dat zoveel als mogelijk dient te worden aangesloten op bestaande statistische informatie. Het kabinet verwelkomt tevens de aandacht voor de rol van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) in dit opzicht, waarin Nederland binnen het mensenhandel traject (EMPACT THB) een voortrekkersrol inneemt.

Wat betreft het beschermen en ondersteunen van slachtoffers, is het kabinet positief over de deskundigheidsbevordering op het gebied van mensenhandel onder (gezondheids)zorg- en andere professionals die met slachtoffers in aanraking kunnen komen. Dit is ook een onderdeel van het al bestaande nationale programma. Het kabinet juicht daarnaast de beschikbaarstelling van gerichte financiering voor opvang van slachtoffers toe. Het kabinet heeft daarentegen een kritische houding ten aanzien van de oprichting van een Europees verwijzingsmechanisme. De meerwaarde hiervan is onduidelijk en de Commissie zal dan ook gevraagd worden om verduidelijking. Daarnaast verschaft de strategie weinig duidelijkheid over de beoogde positie van potentiële migrantenslachtoffers van mensenhandel en verlangt het kabinet ook in dit opzicht nadere toelichting. Bovendien valt op dat mannelijke slachtoffers en slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (o.a. psychische problemen, een verslaving en/of een verstandelijke beperking) nauwelijks worden benoemd. Het kabinet heeft expliciet aandacht voor deze groepen slachtoffers en zet extra in op het bieden van de juiste zorg, opvang en bescherming.

Wat betreft de internationale samenwerking vindt het kabinet het belangrijk dat de link wordt

gemaakt met het komende actieplan mensensmokkel. Het kabinet onderstreept de verwijzing naar het EU Pact voor Asiel en Migratie en het belang van brede EU-partnerschappen met landen van herkomst en transit, omdat het tegengaan van mensenhandel hier ook onderdeel van uitmaakt. Het kabinet is positief over de aandacht voor versterkte samenwerking met derde landen en relevante internationale organisaties. Het kabinet wijst op het belang dat bij opsporing van mensenhandel, zowel wanneer het gaat om capaciteitsopbouw als bij andere vormen van samenwerking op het gebied van opsporing, mensenrechten een centrale rol zouden moeten spelen. Daar had de strategie nog meer over kunnen uitweiden. De aandacht voor de rol die het EU-buitenlandbeleid, inclusief het bijbehorende diplomatieke instrumentarium, in dit opzicht kan spelen, is een positieve ontwikkeling. Het kabinet verwelkomt dan ook de coördinerende rol die de Commissie hier op zich wil nemen.

c)       Eerste inschatting van krachtenveld

In algemene zin onderschrijven alle lidstaten en het Europees Parlement het belang van een brede aanpak van mensenhandel. Het Europese Parlement heeft op 10 februari 2021 een Resolutie aangenomen waarin verschillende onderdelen van de bestrijding van mensenhandel zijn opgenomen, zoals de aandacht voor slachtoffers van met name seksuele uitbuiting en slachtoffers die zich in bijzonder kwetsbare posities bevinden, de wens om het gebruik van seksuele diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, en de aandacht voor de kansen en dreigingen van technologie. In dat verband is het de verwachting dat een meerderheid van de lidstaten en de fracties van het Europees Parlement de onderwerpen in de strategie zullen ondersteunen.

**4.       Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a)       Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b)       Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De doelstelling van het overwogen optreden, te weten het ondersteunen van lidstaten bij het bestrijden van mensenhandel, kan volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau, gelet op de aard en omvang en het inherent grensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Voorbeelden hiervan zijn de uitbuiting van arbeidsmigranten en de internationale modus operandi van georganiseerde misdaadgroepen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Bovendien speelt technologie in toenemende mate een rol in de verschillende fasen van uitbuiting, waardoor internationale samenwerking van essentieel belang is. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd. Een aandachtspunt is de door de Commissie overwogen strafbaarstelling op EU-niveau van het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel. Het kabinet is van mening dat de beslissingsbevoegdheid over een dergelijke strafbaarstelling op nationaal niveau moet blijven, omdat de verwezenlijking van de bijbehorende doelstelling beter op nationaal niveau kan worden uitgevoerd.

c)       Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde acties zijn geschikt om hun doel te bereiken, namelijk om de lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding van mensenhandel, en gaan niet verder dan noodzakelijk. Zo verwelkomt het kabinet onder meer de beschikbaarstelling van EU-middelen voor de bestrijding van mensenhandel, de ondersteuning van bedrijven bij de uitvoering van hun due diligence verplichtingen en de handhaving van reeds bestaande wetgeving. Daarbij wordt over het algemeen voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten, doordat de Commissie zichzelf hoofdzakelijk ondersteunende acties heeft toebedeeld en de acties gericht aan de lidstaten voldoende ruimte bieden tot nadere invulling toegespitst op de nationale context. Echter, zoals hierboven reeds benoemd zal het Europees verwijzingsmechanisme een aandachtspunt blijven voor het kabinet.

Hoewel dit voorstel nadere toelichting behoeft, vraagt het kabinet zich af of een Europees verwijzingsmechanisme geschikt is om bij te dragen aan het bieden van passende ondersteuning aan slachtoffers, aangezien de nationale verwijzingsmechanismes van de lidstaten daarvoor eerst nog verbeterd moeten worden. Het kabinet is dan ook van mening dat in de eerste plaats nationale verwijzingsmechanismes verbeterd dienen te worden, om zodoende passende ondersteuning te bieden aan slachtoffers.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet is van mening dat eventueel 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. De Commissie geeft aan dat de benodigde middelen gevonden worden binnen de budgetten van bestaande EU-programma's, waaronder het BMVI, TSI, ISF, AMIF en Horizon Europe.

Er worden geen bindende wetsvoorstellen aangekondigd die op nationaal niveau geïmplementeerd dienen te worden. De Commissie moedigt de lidstaten wel aan om bepaalde acties uit te voeren, waarvan een groot aantal binnen bestaand beleid valt en reeds wordt opgepakt. Eventuele aanvullende budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete aangekondigde beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor lokale overheden.

Alhoewel een aantal van de voorgestelde acties zich richten tot het bedrijfsleven wordt niet verwacht dat deze strategie directe gevolgen zal hebben voor de concurrentiekracht van de EU.

Tot slot wordt er niet verwacht dat de mensenhandel-strategie geopolitieke consequenties zal hebben. Omdat bij mensenhandel slachtoffers vallen, is het een onderwerp waarop over het algemeen relatief goed met andere overheden kan worden samengewerkt. De voorziene interventies passen daarnaast in het huidige beleid van verschillende lidstaten, waaronder Nederland.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

a) Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **EZK, COM(2021)70, Mededeling actieplan synergie en civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Actieplan voor synergie tussen de civiele, de defensie- en de ruimtevaartindustrie

Datum ontvangst Commissiedocument

Datum: 22 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 70](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Economische Zaken en Klimaat

### **2. Essentie voorstel**

Het actieplan ter bevordering van synergiën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën via programma's, technologieën, innovatie en start-ups is aangekondigd in de industriestrategie van de Europese Commissie in maart 2020.

De belangrijkste doelstellingen van het actieplan zijn: de complementariteit tussen relevante EU-programma's en -instrumenten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en uitrol te versterken om de efficiëntie van investeringen en de doeltreffendheid van de resultaten te vergroten (de synergiën); te bevorderen dat EU-financiering voor onderzoek en ontwikkeling, onder meer op het gebied van defensie en ruimtevaart, economische en technologische voordelen oplevert voor de Europese burger (de spin-offs), en ervoor te zorgen dat onderzoeksresultaten uit de civiele industrie en innovaties van onderaf hun weg vinden naar Europese samenwerkingsprojecten op defensiegebied (de spin-ins).

De Commissie kondigt elf acties aan om de doelstellingen te bereiken. Hiermee wordt een kader tot stand gebracht dat synergiën en kruisbestuiving tussen alle relevante EU-programma's en -instrumenten bevordert. Hiermee wordt ook de ontwikkeling van kritieke technologieën op systematische en consistente wijze vormgegeven. Eerst worden kritieke technologieën en toekomstige capaciteitsbehoeften in kaart gebracht, vervolgens worden technologieroutekaarten ontwikkeld. Daarnaast wordt met de acties in de hele Unie het innoverend vermogen van start-ups, het midden- en kleinbedrijf (mkb) en kennisinstituten ondersteund door hun toegang tot nieuwe kansen te vergroten, onder meer door het opzetten van een netwerk van kweekvijvers voor innovatie. Ook wordt de lancering van drie in het actieplan genoemde vlaggenschipprojecten voorbereid, deze zijn gericht op het verminderen van de afhankelijkheid, het bevorderen van normalisatie en interoperabiliteit, het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking, het creëren van nieuwe waardeketens en het inspelen op de strategische behoeften van de samenleving en de EU. Deze vlaggenschipprojecten zijn op het gebied van dronetechnologieën, veilige connectiviteit vanuit de ruimte en ruimteverkeersbeheer.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**



a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in voor versterking van innovatie-ecosystemen in Nederland en heeft hierbij speciale aandacht voor de positie van het innovatieve mkb. In de Kamerbrieven 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen' en 'Visie op de toekomst van de industrie in Nederland' heeft het kabinet haar visie hierop gegeven. In de eerstgenoemde Kamerbrief wordt de samenhang bij investeringen in onderzoek en innovatie en samenwerking tussen de verschillende actoren als één van de voornaamste uitdagingen beschreven voor het versterken van ecosystemen. Daarnaast worden valorisatie en kennisoverdracht als ook verbindingen tussen ecosystemen als belangrijke uitdagingen aangemerkt. Het kabinet probeert deze te adresseren, onder meer door in de Nederlandse AI-coalitie met het hub en spaken-model verschillende ecosystemen met elkaar te verbinden en synergiën te creëren.

In de andere Kamerbrief benoemt het kabinet onder meer de defensie- en ruimtevaart gerelateerde technologie en industrie als één van de drie brede domeinen waar intensievere samenwerking in Europa vorm kan krijgen.

Het huidige ruimtevaartbeleid van het kabinet richt zich op het maximaliseren van de maatschappelijke, wetenschappelijke en economische relevantie van ruimtevaart voor Nederland, daarbij rekening houdend met bredere kaders op het gebied van veiligheid en voor een duurzaam en verantwoord gebruik van de ruimte. Daarnaast wil het kabinet via haar inzet bijdragen aan Europese autonome en betaalbare toegang tot en gebruik van de ruimte. Ook wil het kabinet de vestigingen van het Galileo Reference Centre (GRC), dat gekoppeld is aan de functies van plaats- en tijdbepaling, en het Europese Ruimtevaartagentschap (ESA) te Noordwijk (ESTEC) behouden en verbinden met het ruimtevaartcluster. Het kabinet ziet veel mogelijkheden voor het beter benutten van synergiën tussen investeringen in ruimtevaart en andere domeinen. Zo bieden door satellieten verzamelde gegevens oplossingen voor vraagstukken binnen het topsectorenbeleid over thema's zoals energietransitie en duurzaamheid, landbouw, water en voedsel, en veiligheid.

Ook op het gebied van de defensie-industrie ziet het kabinet veel ruimte om synergiën beter te benutten. Dit is nodig om op het ecosysteem van de defensie technologische en industriële basis te versterken en om zelf ook aan militaire kennisontwikkeling te blijven doen. Zo ziet het kabinet een aantal (opkomende) technologiegebieden die nu of naar verwachting in de toekomst belangrijk zullen zijn voor defensie.

Bij een aantal van deze technologiegebieden wil het kabinet de technologie mee-ontwikkelen, omdat deze belangrijk zijn voor het uitvoeren van de Nederlandse militaire taken. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingen op het terrein van kunstmatige intelligentie, cyber en robotica. Om de kansen die internationale programma's zoals de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) binnen de EU en het Europese Defensiefonds (EDF) te benutten is het kabinet van mening dat deze programma's moeten worden gebruikt als vruchtbare platformen voor samenwerking op het gebied van onderzoek en capaciteitsontwikkeling. In de EDF-verordening is rekening gehouden met de kansen voor spin-ins, kruisbestuiving en synergiën tussen civiel en defensieonderzoek voor technologieën met een dual-use toepassing. Om de kansen die deze ontwikkelingen bieden zo goed mogelijk te benutten heeft het kabinet in 2018 een Defensie Industrie Strategie en in 2020 een Strategische Kennis- en Innovatieagenda uitgebracht. Nieuwe ideeën leiden tot sterker, preciezer en veiliger optreden. Extra aandacht gaat daarbij uit naar de stap van innovatie naar implementatie. Opkomende en disruptieve technologieën bieden kansen, maar worden vaak in de civiele markt ontwikkeld en hebben veelal een dual-use karakter, waardoor de toegang tot deze technologieën laagdrempelig is en controle door de overheid complex is. Het is ongewenst dat materieel en kennis terecht komen in landen die het zouden kunnen gebruiken om mensenrechten te schenden of (regionale) instabiliteit vergroten. Omdat het gaat om gevoelige kennis moet het afgeven van exportvergunningen zorgvuldig worden overwogen. Het kabinet houdt oog voor de ethisch-juridische aspecten van technologieontwikkeling, zoals bij kunstmatige intelligentie en wapensystemen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie om tot meer synergiën te komen tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrie. Zoals de Commissie terecht vaststelt wordt het steeds lastiger een duidelijke grens te trekken tussen civiele en defensietechnologieën. Daarnaast hebben veel innovaties uit de defensie- en ruimtevaartindustrie een civiele toepassing gekregen en

omgekeerd. Vanuit het oogpunt de impact van investeringen vanuit EU-programma's te optimaliseren is dit een goede eerste stap, maar zullen de plannen nog verder geconcretiseerd moeten worden. Het actieplan biedt volgens het kabinet ook nieuwe aanknopingspunten voor de discussie hoe de weerbaarheid en strategische autonomie te versterken, doordat de Commissie aangeeft hoe zij denkt technologieën die van kritiek belang zijn voor de EU te kunnen gaan ondersteunen en hoe deze bijdragen aan technologische soevereiniteit.

Het kabinet benadrukt in dit licht dat het bereiken van open strategische autonomie staat voor het vermogen van de EU om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. Economische openheid, multilaterale samenwerking en nauwe samenwerking met partners van de EU heeft ons land welvaart gebracht en blijven belangrijke uitgangspunten voor het realiseren van een weerbare EU. Tegelijkertijd erkent het kabinet ook dat van belang is om geopolitiek kwetsbare afhankelijkheden zo goed mogelijk te adresseren en te investeren in de eigen competenties en waar nodig maatregelen te nemen. Intensievere Europese samenwerking rondom kritieke en sleuteltechnologieën en strategische waardeketens past ook bij de Nederlandse inzet zoals beschreven in de Kamerbrief 'Visie op de toekomst van de industrie in Nederland'.

Het kabinet is benieuwd hoe de Commissie de rolverdeling in alle verschillende acties ziet. Het actieplan beperkt de deelname van entiteiten tot degenen die in de EU zijn gevestigd en waarover geen zeggenschap is vanuit een derde land. Het kabinet is van mening dat de samenwerking op onderzoek, ontwikkeling en productie niet door deze beperking gehinderd mag worden, aangezien samenwerking met alle partnerlanden juist mogelijk moet zijn om innovatie aan te jagen en onnodige overlap en duplicatie te voorkomen.

Het kabinet ondersteunt de nieuwe Europese instrumenten om de grensoverschrijdende samenwerking tussen krijgsmachten, kennisinstituten en defensie-industrieën te versterken via verschillende programma's. Deze programma's beogen onder andere innovatie en disruptieve technologie middels civiele spin-in naast de al meer bekende militaire spin-out. Het actieplan verbreedt de inspanning gericht op militair onderzoek, ontwikkeling en productie door de kruisbestuiving vanuit civiele- en ruimtevaarttechnologie naar de militaire technologie te bevorderen, en omgekeerd.

Het kabinet ondersteunt de door de commissie aangekondigde acties en is benieuwd naar de uitwerking van de acties. Het kabinet benadrukt dat het bij alle acties van belang is dat de juiste belanghebbenden worden betrokken.

Hieronder zal per aangekondigde actie uit het actieplan een appreciatie gegeven worden.

#### Actie 1: Vermogensgerichte aanpak

Een vermogensgerichte aanpak heeft twee hoofdkenmerken: ten eerste bepalen gebruikers welke capaciteit zij nodig hebben en ten tweede maken zij kenbaar producten te willen verwerven die, wanneer zij eenmaal zijn ontwikkeld, het beoogde vermogen bieden. Een vermogensgerichte aanpak is met name geschikt om de achterstand die Europa op sommige terreinen heeft kleiner te laten worden. Dit is echter niet de enige manier om synergie te bereiken. Het gevaar van een te grote focus op de vermogensgerichte aanpak is dat de toekomstige ontwikkelingen uit het oog worden verloren. Juist die ontwikkelingen bieden voor Europa kansen om een voorsprong op te bouwen op andere wereldspelers.

Door middel van een gecoördineerde planning kan de vermogensgerichte aanpak inderdaad overlap en duplicatie vermijden.

#### Actie 2: Synergiën tussen EU-programma's en instrumenten

Het kabinet is van mening dat het verder uitgewerkt moet worden hoe op basis van synergie de vanuit verschillende sectoren samengestelde werkpakketten ondersteund gaan worden, omdat op de fondsen onderling verschillende regelgeving van toepassing is, en hoe innovatieprogrammering tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheden gestalte gaat krijgen.

Het kabinet is benieuwd hoe de Commissie de coördinatie op zich gaat nemen. Het moet niet leiden tot het instellen van nieuwe instituten, met eigen budgetten, die de synergie gaan bewaken tussen de bestaande EU-programma's. Het kabinet is van mening dat er in het Clean Sky, Clean Aviation traject al veel werk is verricht met duidelijke resultaten die kunnen bijdragen aan het

vergroten van synergie. Het kabinet ziet ook graag dat de kennis van het Europees Defensie Agentschap (EDA) en andere relevante instituten wordt ingezet om duplicatie van bestaande initiatieven te voorkomen. Het kabinet is verder benieuwd hoe de Commissie de vlaggenschipprojecten zal uitwerken in dit plan en zal kritisch blijven op de keuze van deze vlaggenschipprojecten.

#### Actie 3: Steun voor start-ups, mkb'ers en kennisinstituten

Het kabinet hecht aan de kruisbestuiving, wat inhoudt dat start-ups en mkb niet enkel als toeleverancier worden uitgenodigd, maar ook als innovatiepartner en medeontwerper. De ervaring leert dat het voor het mkb vaak lastig is om opgenomen te worden in de toeleveringsketens van de grote Europese fabrikanten. Deze fabrikanten werken traditioneel vaak samen met bekende, nationale/lokale partijen. Dat beperkt waarschijnlijk de deelname van bedrijven uit kleinere landen en het is de vraag of de gewenste kwaliteit gerealiseerd wordt. Toetreden tot de defensiemarkt is nog lastiger voor het mkb zonder primaire focus daarop. Het kabinet ziet graag hoe de Commissie deze 'spin-in' met start-ups en mkb bevordert. Het kabinet denkt graag mee over de gerichte acties die nodig zijn voor de inclusie van start-ups en mkb in de toeleveringsketens van grote fabrikanten in de defensiemarkt. Belangrijk middel om technologieën en kennis voor het mkb te valideren en naar de markt te brengen zijn de 'Technology Infrastructures' waar bedrijven en kennisinstituten gezamenlijk onderzoek doen, innovaties opschalen en via open innovatiemodellen vaardigheden en deskundigheid opbouwen en uitwisselen. Het kabinet ziet dan ook graag een nauwe relatie met de door de Commissie in het vooruitzicht gestelde Strategie voor 'Technology Infrastructures'.

#### Actie 4: Kritieke technologieën en technologische stappenplannen

Technologische stappenplannen kunnen een goed hulpmiddel vormen voor innovatie en deze kunnen helpen om synergiën te vinden tussen de verschillende EU-instrumenten. Wel is het van belang om enige prioritering en focus aan te brengen. Deze stappenplannen moeten naast een technology forecast ook een beschrijving omvatten van de relevantie voor iedere belanghebbende en wie voor welk deel van de ontwikkeling verantwoordelijk is. Goede governance, exportcontrole, betrokkenheid van meerdere belanghebbenden en een duidelijk mandaat voor implementatie van de stappenplannen zijn van belang. Het kabinet is van mening dat deze technologische stappenplannen besluitvorming door de landen vereisen en dat de Commissie hierbij adviseert. Het kabinet zet in om eerst voor een selectief aantal kritieke technologieën een stappenplan op te stellen. Het kabinet steunt de aanpak om dit via industriële allianties te doen en is benieuwd naar de verhouding tot trajecten voor sleuteltechnologieën. Voor wat betreft ruimtevaart kan in samenspraak met ESA zoveel mogelijk bij bestaande trajecten worden aangesloten. De meerwaarde van een nieuw op te richten waarnemingscentrum voor kritieke technologieën binnen de Commissie is nog niet duidelijk.

Het kabinet ondersteunt het streven naar Europese technologische soevereiniteit binnen de elementen van de veiligheidsindustrie die raken aan nationale veiligheid en de defensie-industrie op het gebied van kritieke technologieën om afhankelijkheid van derden en daarmee beïnvloeding te beperken. Soevereiniteit leidend tot protectionisme is daarbij niet gewenst. Van belang is dat de EU zich bij de ontwikkeling van technologieroutekaarten richt op de juiste kritieke technologieën en de samenwerking daarbij opzoekt met non-EU partnerlanden.

Behoud van kennis op het gebied van defensie- en veiligheidstechnologie, en van het buitenland onafhankelijke logistiek dragen direct bij aan de Nederlandse veiligheidsbelangen. Het kabinet hecht aan de mogelijkheid om in het kader van de eigen soevereiniteit en de bescherming van de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid indien nodig te beschikken over eigenstandige en autonome capaciteiten die ingezet kunnen worden indien de nationale veiligheid wordt bedreigd of een lopende operatie snel en effectief dient te worden ondersteund. Om zelfstandig, snel en flexibel te kunnen inspelen op bedreigingen en versnelde technologische ontwikkelingen dient Nederland te beschikken over een eigen technologische en industriële basis, zoals ook verwoord in de Defensie Industrie Strategie (DIS) uit 2018. De Europese programma's kunnen bijdragen aan de Nederlandse soevereiniteit als betrokkenheid van de Nederlandse industrie de kennis en kunde vergroot op de kennisgebieden, technologiegebieden en industriële capaciteiten die zijn vastgelegd in de DIS 2018.

#### Actie 5: Normalisatie

Het kabinet is voorstander van normalisatie, het op consensus gerichte proces waarbij normen worden ontwikkeld op basis van vrijwilligheid en transparantie, waarbij alle belanghebbenden worden betrokken. Daarnaast is het van belang dat er aandacht is voor reeds bestaande normen. Op het gebied van defensienormen mist het kabinet aandacht voor de NAVO standaardisatieprotocollen die de hoeksteen zijn voor de opgebouwde interoperabiliteit tussen de krijgsmachten van NAVO-partners onderling en dus ook tussen de krijgsmachten van EU NAVO-partners. Technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe standaarden, waarbij deze interoperabiliteit in stand moet blijven of zelfs vergroot kan worden. Naast EU-NAVO coördinatie is ook samenwerking met het Europees Defensieagentschap EDA, gezien diens activiteiten op het gebied van standaardisatie, van belang.

**Actie 6: Kweekvijver voor innovatie en grensoverschrijdende innovatienetwerken voor defensie**  
De kweekvijver voor innovatie zal volgens de Commissie moeten focussen op innovatie voor tweërlei gebruik. Het is hierbij volgens het kabinet cruciaal dat de Europese Innovatieraad (EIC) goed is aangesloten, waarbij voor Horizon gefinancierde initiatieven civiele toepassing het uitgangspunt is. Met betrekking tot de grensoverschrijdende innovatienetwerken voor defensie is het kabinet voorzichtig positief. Het kabinet zal eerst moeten zien hoe deze netwerken worden ontwikkeld en wie hierbij betrokken worden.

#### Actie 7: Europees kenniscentrum voor industrie, technologie en onderzoek op het gebied van cyberbeveiliging

Het kabinet onderstreept het belang van industriële samenwerking op het gebied van cybersecurity onderzoek en innovatie op nationaal en op internationaal niveau. Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen over de verordening voor het Europees kenniscentrum voor cyberbeveiliging ingezet op een goede aansluiting van het Nederlandse bedrijfsleven op Europese instrumenten en initiatieven en voldoende bewegingsruimte voor de betrokken partijen. Op het gebied van ruimtevaart is samenwerking met ESA van groot belang om onnodige duplicatie van middelen te voorkomen. Het kabinet ondersteunt de oprichting van het kenniscentrum en kijkt met interesse naar de uitwerking van de concrete programma's.

#### Actie 8: Innovatieve financieringsvormen ter ondersteuning van disruptieve technologieën

Het kabinet is bekend met de financieringsproblematiek rondom de ontwikkeling van disruptieve technologieën, problematiek die nog groter is bij start-ups. Verschillende Europese financieringsinstrumenten voorzien in investeringen in disruptieve technologieën. Het kabinet kijkt dan ook uit naar concrete uitwerking van de plannen van de Commissie om de synergie te zoeken in financiering uit onder meer het EDF, binnen het ruimtevaartprogramma en van de Europese Innovatieraad.

#### Acties 9, 10 en 11: Bevordering van synergieën en kruisbestuiving via vlaggenschipprojecten

Het kabinet is van mening dat vlaggenschipprojecten een katalysator kunnen zijn voor innovatie, maar hebben als risico dat een klein aantal grote partijen met name hiervan profiteert. Het kabinet hecht aan de mogelijkheid van concurrentie binnen de Europese programma's en zal willen bekijken of vlaggenschipprojecten zodanig vorm kunnen worden gegeven dat voldoende concurrentie mogelijk is. Grensoverschrijdende toegang, ook voor het mkb, tussen lidstaten tot de toeleveringsketens binnen vlaggenschipprojecten is wenselijk. Het kabinet zal vragen naar de onderbouwing van de gemaakte keuze voor deze drie vlaggenschipprojecten en is benieuwd naar eventuele wetgevingsvoorstellen die uit deze projecten volgen.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Omdat de strategie voornamelijk voorstellen op hoofdlijnen bevat, is het op dit moment nog lastig om voor alle onderwerpen een inschatting te maken van het krachtenveld. Per onderwerp zal het krachtenveld naar verwachting verschillen. Onder lidstaten is brede steun voor algemene doel van het actieplan. Meerdere lidstaten ondersteunen de speciale aandacht voor start-ups, mkb en kennisinstituten uit dit actieplan.

Het Europees Parlement heeft nog geen formele positie ingenomen over deze strategie.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling ziet met name op de beleidsterreinen van het industriebeleid. Voor het kabinet staat voorop dat industriebeleid primair de verantwoordelijkheid is van de lidstaten. Ten aanzien van industriebeleid is de Unie (artikel 6, onder b, VWEU) bevoegd om met betrekking tot de Europese dimensie van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Het kabinet is van mening dat de bevoegdheidsverdeling gewaarborgd is in de mededeling.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de subsidiariteit is positief. De nauw vervlochten Europese industrie met grensoverschrijdende waardeketens en kennisnetwerken vereist een grensoverschrijdende aanpak. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van het actieplan rechtvaardigt optreden op EU-niveau, dezelfde resultaten kunnen niet op eenzelfde effectieve wijze op nationaal niveau worden gerealiseerd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De acties, zoals de actie om synergieën tussen EU-programma's en instrumenten te vergroten, zijn geschikt om een bijdrage te leveren aan een versterking van de industrieën en gaan niet verder dan nodig om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Daarnaast laat de mededeling over het algemeen voldoende ruimte voor nationale besluiten.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet is 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 betreft hier programma's voor onderzoek, ontwikkeling en toepassing, zoals Horizon Europa en andere MFK-programma's zoals het programma Digitaal Europa (DEP), de Connecting Europe Facility (CEF), het Europees defensiefonds EDF en het ruimtevaartprogramma.

Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht

Daar waar de Commissie overweegt met nieuwe voorstellen te komen, is voor het kabinet een duidelijke impact assessment van de mogelijke maatregelen essentieel. Hierin moet duidelijk worden aangegeven welke maatregelen de Commissie beoogt en welke gevolgen deze hebben voor overheid, bedrijfsleven en burgers. Verder steunt het kabinet het streven van de Commissie om de regeldruk voor het bedrijfsleven te verminderen en zo de verschillende fondsen toegankelijker te maken. Daarbij dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de gevolgen voor het mkb. Uitgangspunt is in ieder geval dat nieuwe voorstellen zo lastenluw als mogelijk worden vormgegeven.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

DEF:

5.1.2e

I&W

5.1.2e

OCW

5.1.2e

J&V

5.1.2e

FIN

5.1.2e

BZ :

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **EZK, COM(2021)118, Mededeling Digitaal kompas 2030**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling "Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium"

Datum ontvangst Commissiedocument

9 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 118](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Telecom)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

### **2. Essentie voorstel**

Met de Mededeling Digitaal Kompas 2030 heeft de Commissie aangegeven hoe de EU een succesvolle digitale transformatie van economie en maatschappij kan waarmaken voor 2030. Hier worden vier kernthema's geïdentificeerd waarop versnelling nodig is: digitale vaardigheden van burgers en digitale professionals; een goede, veilige en duurzame digitale infrastructuur, een digitale transformatie van het bedrijfsleven en van een toegankelijke en meer gebruikersgerichte publieke dienstverlening.

De Commissie wil dat in 2030 ten minste 80% van de volwassenen in de EU over minstens digitale basisvaardigheden beschikt . Om het vertrouwen van burgers in digitale diensten te stimuleren en burgers en bedrijven te kunnen beschermen tegen desinformatie, cyberaanvallen en internetfraude dient het digitaal bewustzijn en geletterdheid te worden verbeterd. Verder streeft de Commissie naar 20 miljoen ICT-specialisten in de EU met gelijke man-vrouwverhoudingen.

De Commissie noemt veilige en excellente verbindingen en het veilig kunnen delen en verwerken van data in heel de EU als een belangrijke randvoorwaarde voor het floreren van economie en maatschappij. Daarom dienen alle Europese huishoudens in 2030 1 Gigabit-dekking te hebben. Verder wil de Commissie dat ten minste 20% van de wereldproductie van semiconductors uit de EU komt , de eerste quantumcomputer hebben in 2025 , dat datacenters en cloud-infrastructuur in 2030 klimaatneutraal zijn en dat 10.000, veilige edge nodes ingezet worden in de EU.

De Commissie stimuleert bedrijven om in te zetten op cloud-computingdiensten, big data of AI en een hoog niveau van digitale intensiteit hebben. Daarom wil de Commissie steun bieden via onder meer financiering uit de Digital Europe- en Cohesieprogramma's voor onder meer het mkb, start- en scale ups. Zij moeten via Digitale Innovatie Hubs optimaal kunnen profiteren van de interne markt. Ook moet het aantal unicorns in de EU verdubbeld worden door verbeterde toegang tot financiering.

De Commissie richt zich op een volledig gedigitaliseerde, gebruiksvriendelijke en voor iedereen toegankelijke overheidsdienstverlening voor Europese burgers en bedrijven. Dit betreft deelname aan het democratische leven, zoals elektronisch stemmen ten behoeve van burgerparticipatie-

processen en persoonlijke toegang tot medische online dossiers, door gebruik van e-ID oplossingen door 80% van de Europese burgers. Zo zou iedereen kunnen profiteren van gebruikersvriendelijke en toegankelijke digitale diensten en hulpmiddelen met hoge veiligheids- en privacy-normen en wordt burgerparticipatie gestimuleerd. Verder zet de Commissie in op concrete digitale fundamentele rechten en publieke waarden om het digitaal burgerschap te bevorderen, onder meer kondigt de Commissie een voorstel aan om naast het bestaande acquis tussen de verschillende EU instituties een verklaring overeen te komen met een reeks digitale beginselen en rechten. Met het Digitaal Kompas, wil de Commissie de collectieve voortgang van de vier kernthema's monitoren. Daarvoor stelt de Commissie een Digitaal Beleidsprogramma voor met een voortgangsrapportage, monitoring van de digitale beginselen, en een mechanisme voor faciliteren van meerlanden-projecten.

Tot slot wil de Commissie internationale partnerschappen rond digitalisering verstevigen. Hierbij zet de Commissie specifiek in op een verbetering van de Trans-Atlantische betrekkingen en betrekkingen met de Europese periferie en ontwikkelingslanden. Een EU-toolbox digitale partnerschappen en een Digitaal Connectiviteitsfonds zijn hierbij aangekondigde instrumenten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

De inzet van het kabinet in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) is erop gericht om de kansen en mogelijkheden van digitalisering te benutten voor economie en maatschappij. Onderdeel hiervan is het borgen van publieke belangen, zoals veiligheid en rechtshandhaving, en grondrechten, zoals privacy en vrijheid van meningsuiting zowel online als offline, om zo ook het publieke vertrouwen in digitale diensten te waarborgen. Prioriteiten van het kabinet zijn artificiële intelligentie, digitale connectiviteit, data(delen), digitale vaardigheden en inclusie, digitale overheid (mede-ingevuld in agenda NL Digibeter) en digitale weerbaarheid (mede ingevuld in Nederlandse Cyber Security Agenda). Uw Kamer ontvangt voor de zomer de laatste update van de NDS.

Het Europese handelingsniveau is voor Nederland bij veel van deze onderwerpen van cruciaal belang. Veel van de wetgeving komt op Europees niveau tot stand en het benutten van de economische en maatschappelijke kansen van digitale technologieën is gebaat bij een goed functionerende interne markt. Daarnaast kent digitalisering een steeds nadrukkelijker geopolitieke context: Europa is in toenemende mate afhankelijk geworden van elders geproduceerde technologie, waarin belangen als privacy en (digitale) veiligheid niet altijd geborgd zijn.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de mededeling als onderdeel van de ambitieuze en integrale digitaliseringsagenda van de Commissie waar het versterken van de positie van burgers en bedrijven centraal staat. Het kabinet vindt het positief dat concrete tijdslijnen verbonden worden aan de prioriteitsstelling voor digitalisering en dat duurzaamheid een centrale rol speelt.

Het is positief dat de Commissie met doelstellingen voor 2030 komt op de vier kernthema's en heldere prioriteiten kiest. Het kabinet hecht hierbij aan een evenwichtige benadering van digitalisering met zowel aandacht voor kansen, uitdagingen als risico's. De prioriteiten van de Commissie sluiten aan bij een deel van de prioriteiten zoals geformuleerd in de kabinetsbrede NDS. Echter, een aantal belangrijke prioriteiten voor Nederland zoals de inzet op artificiële intelligentie ten behoeve van publieke belangen en cyberveiligheid als randvoorwaarde worden gemist in deze mededeling: onder meer een expliciete verwijzing naar het Witboek AI en de EU-Cybersecuritystrategie zou goed zijn geweest.

De Commissie verwijst in haar stuk expliciet naar 'digitale soevereiniteit'. Voor het kabinet is dit het vermogen om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen in de digitale wereld te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. De EU moet het vermogen hebben om voor de eigen belangen op te komen en deze belangen zeker te stellen. Dit gaat voor het kabinet niet per se over het uitsluiten van samenwerkingen met niet Europese landen; we moeten waken voor protectionisme en versplintering van het internet. De voordelen van internationale handel en



investeringen, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentie moeten waar mogelijk behouden blijven. Wel is het nodig voor onze Europese digitale soevereiniteit dat we open, eerlijke en duurzame internationale relaties aangaan, en dat onze publieke belangen hierbij zijn beschermd.

De Commissie heeft als doel dat 80% van de Europese bevolking in 2030 digitale basisvaardigheden heeft. Het kabinet verwelkomt deze doelstelling, omdat digitale vaardigheden een essentiële randvoorwaarde zijn om de digitale transitie succesvol vorm te geven en iedereen mee kan komen in het digitale tijdperk. In de meest recente DESI-index staat dat 79% van de volwassen Nederlanders over digitale basisvaardigheden beschikt. Ook in het licht van de digitale dienstverlening van de overheid, moeten we ervoor zorgen dat mensen digitaal vaardig genoeg zijn. Waar mensen niet digitaal vaardig genoeg zijn, blijft voldoende aandacht voor de menselijke maat nodig om te zorgen dat zij voldoende toegang hebben tot de dienstverlening van de overheid. Het kabinet moedigt de plannen van de Commissie aan om ook te investeren in de digitale vaardigheden in Afrika, om bij te dragen aan inclusieve digitale ontwikkeling wereldwijd. Het kabinet verwelkomt ook de ambitie van de Commissie om het aantal ICT-specialisten sterk te verhogen, van 7.8 miljoen in 2019 naar 20 miljoen in 2030. Ook is het kabinet het eens met de Commissie dat extra stappen moeten worden gezet om het aandeel vrouwen daarin veel groter te laten zijn. In Nederland is het aandeel vrouwelijke ICT-specialisten slechts 17,5%. Het kabinet ziet graag welke maatregelen de Commissie voornemens is te nemen om deze doelstelling te bereiken. Daarbij ziet het kabinet in de eerste plaats een belangrijke rol weggelegd voor lidstaten omdat de randvoorwaarden die nodig zijn om het aantal ICT'ers te verhogen binnen het bereik van de competenties van nationale overheden vallen. Ook ziet het kabinet dat bedrijven en kennisinstellingen een belangrijke rol hebben bij het aantrekken van (vrouwelijk) talent en opleiden tot gespecialiseerde professionals. In Nederland wordt daarom ingezet op publiek-private samenwerking en ziet het kabinet kansen in het opschalen van succesvolle initiatieven als Make IT Work om het aantal ICT'ers te laten toenemen.

Het kabinet onderschrijft de belangrijke rol die digitale technologieën hebben gespeeld tijdens de coronapandemie. De Nederlandse digitale netwerken zijn van wereldklasse en hebben de 'coronapieken' goed doorstaan. Een hoogwaardige, betrouwbare en veilige digitale infrastructuur is onmisbaar voor de economie en samenleving. Het kabinet vindt dat de uitrol van vaste en mobiele telecomnetwerken zoveel mogelijk marktgedreven moet zijn. De overheid moet hiervoor de goede randvoorwaarden creëren. Het kabinet zal de uitwerking van de aangekondigde acties op het terrein van connectiviteit hierop beoordelen en heeft nadrukkelijk oog voor de veiligheidsdimensie, treft hiervoor ook aanvullende maatregelen en steunt daarbij ook de EU 5G-security toolbox. Gezien de hoge mate van digitalisering in onze samenleving, mede versneld door de coronapandemie, is het belang van een kwalitatief hoogwaardige, betrouwbare digitale infrastructuur die een diversiteit aan vraag kan bedienen, alleen maar toegenomen. De toename van dreigingen vanuit statelijke en niet-statelijke actoren richt zich ook op de digitale infrastructuur. Cybersecurity en digitale weerbaarheid van die infrastructuur zijn daarom een essentiële randvoorwaarde, waar nodig tevens rekening houdend met het werk van opsporings-inlichtingen en veiligheidsdiensten. Het kabinet steunt ook de doelstellingen om in 2030 alle bewoonde gebieden van 5G-dekking te hebben voorzien en de 1 Gigabit-doelstelling voor 2030 voor Europese huishoudens. Belangrijk aandachtspunt zijn de moeilijk bereikbare adressen in de buitengebieden waarvoor dit doel moeilijker te realiseren is.

Het kabinet vindt het terecht dat microprocessors hier benoemd worden als essentiële basis voor de digitale transformatie, de hoge ambitie van de Commissie sluit aan bij het kabinetsbeleid. De EU beschikt over belangrijke, mondiaal concurrerende kwaliteiten op dit gebied, zoals de ontwikkeling en fabricage van productieapparatuur voor integrated circuits (ICs). Het kabinet ondersteunt een ambitieuze Europese inzet op micro-elektronica onder meer met het oog op het wereldwijde computer chips-tekort en het verminderen van strategische afhankelijkheden. Harde doelstellingen kunnen partijen ertoe aanzetten om die te bereiken vooral als zij ook haalbaar kunnen zijn. Het kabinet heeft echter twijfels bij de reële haalbaarheid van een ongedifferentieerde 20% van de totale productiewaarde van alle halfgeleiders. Het kabinet stelt daarom voor dat deze doelstelling gericht wordt op het Europees aandeel van 20% van het segment 'productie van geavanceerde en duurzame halfgeleiders, inclusief processoren'. Uitgangspunt van het kabinet is dat we protectionisme willen voorkomen.

Voor veel sectoren, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg, bestaat een sterk groeiende behoefte

aan data-infrastructuren die data (zeker bij privacy- of bedrijfsgevoelige data) op een veilige en betrouwbare manier toegankelijk kan maken. Goed samenwerkende, schaalbare en veilige cloud-infrastructuur en -diensten spelen hier een belangrijke rol in. Op dit moment wordt de markt voor clouddiensten gedomineerd door enkele niet-Europese spelers. Dit brengt mogelijk risico's met zich mee vanwege gebrek aan keuzevrijheid, verminderd toekomstig verdienvermogen in de EU, zorgen over interoperabiliteit en zorgen over toegang tot gegevens door derde partijen en daarmee de veiligheid van gegevens. Het kabinet verwelkomt daarom het streven van de Commissie om het Europese aanbod van cloud- en edge-diensten te vergroten. Het kabinet vraagt zich daarbij af hoe de Commissie specifiek tot het aantal van 10.000 klimaatneutrale veilige edge-knooppunten met lage latency komt en op welke manier dit geïmplementeerd moet worden. Het kabinet heeft om samenwerking te bevorderen eind 2020 een verklaring ondertekend voor een Europees initiatief voor cloudfederatie. Het kabinet vindt een stevige regie rol van de Commissie wenselijk om de samenhang te borgen tussen de verschillende data- en cloud-initiatieven, zoals de IPCEI cloud-infrastructuur en services, de European Alliance for Industrial Data and Cloud en GAIA-X.

Het kabinet mist in de mededeling de stuwende kracht van wetenschappelijk en toegepast onderzoek bij de ontwikkeling van supercomputers, Quantumcomputing en de rol die onderzoek heeft als voorloper op gebied van datadelen. Deze stuwende kracht bij de ontwikkeling van de nieuwste grensverleggende technologieën baant de weg voor vele innovaties ten bate van maatschappij en bedrijfsleven. Het kabinet onderschrijft het voornemen om haar eerste quantumcomputer in 2030 in de EU te hebben.

Door de eerder genoemde excellente digitale infrastructuur heeft het Nederlands bedrijfsleven een goede uitgangspositie. Maar er zijn nog volop stappen te zetten, met name voor het midden- en kleinbedrijf (mkb), waar al de nodige uitdagingen zitten door de coronapandemie. Het kabinet heeft nog onvoldoende zicht op hoe de Commissie de doelstelling dat meer dan 90% van het Europese mkb een basisniveau van digitale intensiteit heeft in 2030 wil meten. Het kabinet stimuleert met maatschappelijke stakeholders als MKB NL en de Kamer van Koophandel het in kaart brengen van 'digitale volwassenheidsstadia' van bedrijven uit verschillende sectoren. Meetbaarheid van de voortgang op deze ambities zijn voor het kabinet belangrijk: robuuste data die het succes op de adoptie van de technologie meten en landen benchmarken moet hierbij centraal staan. Het kabinet is daarom benieuwd naar onderbouwing en haalbaarheid om 75% van de bedrijven op drie onderdelen (AI, cloudcomputing en big data) expertise te laten ontwikkelen. Het kabinet mist in deze context de Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIHs), vanwege de centrale rol die zij vervullen in het digitaliseren van het mkb en het bredere bedrijfsleven.

De Commissie richt zich in de mededeling primair op toegankelijke en gebruiksvriendelijke digitale overheidsdiensten voor Europese burgers en bedrijven. De Commissie stelt voor dat 100% van belangrijke overheidsdiensten volledig digitaal beschikbaar zijn voor burgers en bedrijven. Momenteel scoort Nederland volgens de DESI 89,5% op deze doelstelling. Via de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer die momenteel in de Kamer ligt, wordt het recht van burgers en bedrijven op digitale interactie geregeld.

Het kabinet waardeert de aandacht van de Commissie voor inclusieve publieke dienstverlening met belangrijke bouwstenen zoals het Single Digital Gateway (SDG), interoperabiliteit, data-infrastructuur voor publieke private data, informatieveiligheid en het ontwikkelen van dienstverlening waarbij de behoefte van de eindgebruiker centraal staat.

Verder stelt de Commissie voor dat 80% van de burgers een digitale e-ID gebruikt. De Commissie heeft hiervoor nog geen nulmeting, maar uit de cijfers van de nationale monitor GDI blijkt dat er in Nederland in 2019 meer dan 15 miljoen actieve DigiD-accounts zijn, waarmee dit streefcijfer al is gehaald. Met de wet Digitale Overheid zullen de toepassingsmogelijkheden naar verwachting verder toenemen.

Daarnaast stelt de Commissie voor dat 100% van de burgers toegang krijgt tot haar eigen medische bestanden. Het kabinet is voorstander van een infrastructuur waarbij door privacy-and-security-by-design beschikbaarheid en veiligheid van persoonlijke (gezondheids)data geborgd wordt. Dat biedt voor gevoelige persoonlijke (gezondheids)data erg veel kansen. Het kabinet benadrukt dat ook in het domein van de digitale overheid uitdrukkelijk aandacht moet worden besteed aan digitale weerbaarheid en cybersecurity. De Commissie is, in lijn met de aankondigingen in het Europees Actieplan voor Democratie, voornemens ervaringen en best practices binnen de EU te verzamelen over e-voting. Het gaat erom burgerparticipatie met digitale

middelen mogelijk te maken. Het gaat hier niet om de organisatie van verkiezingen of referenda, dat betreft een nationale competentie. Het kabinet heeft geen voornemens om in Nederland over te gaan tot elektronisch stemmen.

Het voorstel benoemt ook het belang van de rechtsstatelijke principes zoals rechtshandhaving en consumentenbescherming. Een effectieve rechtspleging en rechtshandhaving – ook online – is volgens het kabinet van groot belang in het beschermen van onze publieke waarden, fundamentele rechten en de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om voordelen van digitalisering te ervaren. Zoals de Commissie ook schrijft moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de huidige (EU-)regelgeving. Naast het recht op vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie, de vrijheid van ondernemerschap, de bescherming van persoonsgegevens en privacy, het recht om vergeten te worden en de bescherming van intellectuele creaties online hecht het kabinet ook aan de menselijke autonomie en waardigheid alsook aan de gelijkheidsrechten zoals het verbod op discriminatie en eerbiediging van de procesrechten. Het kabinet onderschrijft de noodzaak dat belangen en fundamentele rechten van burgers en rechtsstatelijke principes, inclusief een effectieve rechtshandhaving, niet alleen offline maar ook online moeten worden beschermd

Het kabinet is voorstander van het monitoren door middel van indicatoren van de voortgang van het bereiken van de doelstellingen. Het aanvullen van de DESI-index kan daartoe dienen om onnodige administratieve lasten te vermijden maar ook zodat indicatoren zodanig worden gedefinieerd dat ze inzichten verschaffen over het bereiken van de verschillende doelstellingen. Bovendien is het essentieel dat de definities door de tijd constant blijven, anders zijn indicatoren niet langer vergelijkbaar, wat de waarde van de informatie ondermijnt. Belangrijk aandachtspunt voor het kabinet is het voorkomen van onnodige administratieve lasten bij lidstaten en dat er voor de monitoring zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare data en dat bij de selectie van indicatoren wordt gedacht aan wat het effect op de economie is (hoe gebruikt een ondernemer bijvoorbeeld de digitale vaardigheden, internetverbindingen of cloud-computing om goederen en diensten te produceren) en de brede welvaart. Wat betreft een gerichte aanpak op specifieke technologieën kijkt het kabinet uit naar de update van de Industriestrategie voor Europa.

Het kabinet verwelkomt de insteek van de Commissie gericht op internationale partnerschappen, waarmee het investeert in de samenwerking met landen buiten de EU en in kansen voor ontwikkelingslanden. Het kabinet onderschrijft het belang om in deze internationale coalities oog te hebben voor de kernwaarden van de EU. De EU is een belangrijke speler in multilaterale fora, waaronder de WTO, en een promotor van inclusief multilateralisme waar regeringen, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven, academische wereld en andere belanghebbenden samenwerken. Het kabinet vindt dat het maatschappelijk middenveld daarbij nog extra aandacht verdient, omdat bekwame maatschappelijke organisaties essentieel zijn voor het signaleren en agenderen van de impact van (nieuwe) technologische toepassingen. De Trans-Atlantische Tech and Trade Council is een stap in de goede richting, om handelsbetrekkingen met de VS te versterken, te werken aan regelgevende normen en standaarden en eerlijke concurrentie te promoten. De Team Europe Initiatieven -aanpak biedt goede mogelijkheden om de digitale kloof in partnerlanden aan te pakken, met bijzondere aandacht voor Afrika. Het voorgestelde Digitaal Connectiviteitsfonds moet hier op aansluiten om de connectiviteit mondiaal te verbeteren. De Commissie moedigt verschillende meerlanden-projecten aan op thema's waar synergiën op het gebied van digitalisering tussen lidstaten mogelijk zijn. Het is onduidelijk of de Commissie hiervoor een nieuw instrument wil ontwikkelen. Het kabinet acht het van belang dat de besteding van huidige MFK-fondsen, de MFK-plafonds, en de steunkaders intact blijven. Voor het kabinet is het belangrijk om te kijken waar financiering en/of coördinatie nodig is, overlap met andere fondsen moet voorkomen worden. Tot slot is het kabinet geïnteresseerd in de verdere uitwerking van de voorgestelde Internationale Digitale Partnerschappen-Toolbox en zal erop inzetten dat het past binnen de focus die Nederland op dit gebied heeft.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Er bestaat een brede overeenstemming onder lidstaten over het belang van een integrale agenda op digitalisering. In het kader van de Europese Raad van 25-26 maart hebben veel lidstaten de mededeling verwelkomd als manier om de digitale ontwikkeling van de EU voor het komende

decennium verder te brengen. Verder verwelkomden lidstaten de ambitie van de Commissie om digitaal leiderschap te tonen en de digitale soevereiniteit van de EU te versterken met behoud van een open economie. Nederland heeft voorafgaand aan de publicatie van de mededeling in D9+-verband een verklaring mede ondertekend. Het is nog niet bekend wat de krachtverhouding in het Europees Parlement zal zijn.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling ziet toe op een invulling van een coherente lange termijn Europese digitaliseringsstrategie, die een essentieel aspect van de interne markt betreft. De mededeling ziet dan ook voornamelijk op het terrein van de interne markt. Daarnaast heeft de mededeling betrekking op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a en sub j VWEU).

##### **b) Subsidiariteit**

De grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Grensoverschrijdende problemen die zich voordoen rondom digitalisering zijn het gevolg van verschillen in de nationale aanpak (beleids- en regelgevende kaders). Een aanpak op Europees niveau waar een gecoördineerd optreden van de lidstaten deel van uit maakt is onontbeerlijk. Het vormgeven van de digitale transitie kan onvoldoende door optreden van de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

##### **c) Proportionaliteit**

De grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit voor de mededeling is positief. De in de mededeling aangekondigde acties zijn geschikt om de economische en maatschappelijke kansen van de digitale transitie te benutten en uitdagingen het hoofd te bieden. De mededeling doet daarbij een oproep om streefcijfers en trajecten te ontwikkelen die moeten leiden tot een succesvolle digitale transformatie. Deze worden op EU-niveau vastgesteld en laten lidstaten de ruimte om zelf met nationaal of lokaal beleid invulling te geven aan deze doelstellingen. Hierdoor gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte aan de lidstaten.

##### **d) Financiële gevolgen**

Gezien de aard van de mededeling heeft deze geen directe financiële of administratieve consequenties, omdat er alleen over voornemens van doelstellingen worden gesproken. Het betreft hierbij onder meer de oprichting van een Digitaal Connectiviteitsfonds, zonder nadere uitwerking in dit stadium. Het kabinet is 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. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

##### **e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht**

Deze mededeling bevat enkel voorgestelde streefcijfers en doelen. Deze zijn nog niet uitgewerkt in concrete (wetgevings-)voorstellen en heeft vooralsnog geen extra regeldruk tot gevolg. De aangekondigde (wets-)voorstellen kunnen wel effect hebben op de regeldruk. Bij de uitwerking van de (wetgevings-)voorstellen dient het uitgangspunt te zijn dat deze zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven, met daarbij specifiek aandacht voor het beperken van de lasten voor het MKB. Ook zullen deze voorstellen nader beoordeeld worden op de effecten op de concurrentiekracht.

#### **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

OCW:

5.1.2e

JenV:

5.1.2e

SZW:

5.1.2e

IPO:

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

VNG:

5.1.2e

BZ:

5.1.2e

VWS:

5.1.2e

BZK

5.1.2e

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **SZW ism VWS, COM (2021)202, Verordening machineproducten**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende machineproducten

Datum ontvangst Commissiedocument

21 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 202](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar, klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

[SEC\(2021\) 165](#) - [SWD\(2021\) 82](#) - [SWD\(2021\) 83](#)

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Rechtsbasis

Artikel 114, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

iBesluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### **a) Inhoud voorstel**

Het voorstel betreft de omzetting van de richtlijn 2006/42/EC betreffende machines in een verordening conform de vereenvoudigingsdoelstellingen van de Commissie. Doel van het voorstel is het waarborgen van een hoog beschermingsniveau van de gezondheid en veiligheid van de gebruikers van machines, het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden op de interne markt voor de marktdeelnemers (fabrikanten, gemachtigden, importeurs en distributeurs), de vereenvoudiging van de Europese regelgeving op het gebied van machines en het zorgdragen voor vertrouwen in digitale innoverende technologieën.

In het voorstel wordt een koppeling gemaakt met de voorgestelde verordening voor kunstmatige intelligentie (AI) en zijn nadere eisen gesteld aan software, onder meer vanwege cybersafety en -security . De koppeling met de voorgestelde verordening voor kunstmatige intelligentie beoogt dat een AI-systeem dat wordt gebruikt door een machine geen veiligheidsrisico mag zijn en dat de gebruiker kan begrijpen wat een machine met een AI-systeem gaat doen (bijvoorbeeld een robot). Daarnaast zijn verduidelijkingen aangebracht om interpretatieproblemen en verwarring te verkleinen. Ook worden documentatievereisten gewijzigd om de interne markt en het markttoezicht te versterken. Tevens wordt voorgesteld om de werkingssfeer van de huidige Europese machineregelgeving te verruimen door te zorgen dat veiligheidseisen worden gesteld aan software en toekomstige digitale technieken en de essentiële gezondheids- en veiligheidseisen

worden aangescherpt op onder meer ergonomie en geluidseisen.

Herziening van bepalingen uit de machinerichtlijn is volgens de Commissie nodig om onduidelijkheden en tegenstrijdigheden weg te nemen. Zo worden de definities van hoog-risico machines en veiligheidscomponenten die aan de meest stringente conformiteitsbeoordelingsprocedure zijn onderworpen verduidelijkt. Ook worden documentatievereisten aangepast zodat deze ook digitaal aangeleverd kunnen worden, waardoor de informatievoorziening voor de marktdeelnemers en de werkzaamheden van de markttoezichtautoriteiten kunnen worden verbeterd. Het voorstel bevat tevens een verduidelijking van de werkingssfeer van de huidige Europese machineregelgeving door duidelijkere uitsluiting van vervoersmiddelen die vallen onder Verordening 168/2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers.

Dit voorstel betreft grotendeels staand beleid. Het beleid voor Europese productregelgeving is in 2008 vastgelegd in het Nieuw Wetgevingskader (NWK). Dit kader bestond uit onder meer verordening nr. 765/2008/EG met eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en uit Besluit nr. 768/2008/EG betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten. Het voorstel voor de verordening voorziet stroomlijning met het NWK. Deze stroomlijning omvat het gebruik van horizontale definities, stelt gelijke verplichtingen aan marktdeelnemers (fabrikanten, gemachtigden, importeurs en distributeurs) en voor traceerbaarheidseisen, harmoniseert conformiteitsbeoordelingsprocedures, scherpt de criteria voor aangemelde (certificerende) instanties aan, stelt eisen aan de aanmeldingsprocedure en de aanmeldende autoriteiten en geeft eenduidige regels voor de toepassing van de vrijwaringprocedure. De bestaande comitéprocedures worden aangepast aan de nieuwe comitéprocedures en waar nodig worden gedelegeerde handelingen toegepast.

De Commissie kiest er voor om de voorgestelde machineverordening op één lijn te brengen met het NWK vanwege de doeltreffendheid en samenhang die dat met zich brengt.

#### b) Impact Assessment Commissie

Het Impact Assessment schetst vier beleidsopties om zes problemen op te lossen die bij de huidige machineregelgeving spelen. Het eerste probleem is dat nieuwe risico's door digitale innoverende technologieën niet meegenomen worden. Het tweede probleem is onduidelijkheid in de reikwijdte en definities. Het derde probleem is dat er onvoldoende voorzieningen zijn voor hoog-risico machines. Het vierde probleem is dat veel documentatie in papieren vorm moeten worden meegeleverd. Het vijfde probleem wordt veroorzaakt door inconsistentie in opzet en terminologie van de productrichtlijnen en verordeningen, terwijl vaak meerdere richtlijnen op één product van toepassing zijn. Het zesde probleem is dat er verschillen in de (nationale) interpretaties in de implementatie zijn. Door het op één lijn brengen van de machineregelgeving met het NWK worden de meeste problemen opgelost. De rest wordt opgelost door aanpassing van de essentiële gezondheids- en veiligheidseisen.

Op basis van de impactstudie is gekozen voor een combinatie van wetgevende maatregelen en het opstellen van richtsnoeren. Daarmee zijn de kosten voor de sector beperkt, wordt de marktwerking verbeterd voor subsystemen en veiligheidscomponenten, en biedt de verordening meer rechtszekerheid ten opzichte van de huidige richtlijn.

Uit het Impact Assessment van de Commissie blijkt dat het bedrijfsleven een vereenvoudigingseffect verwacht door de stroomlijning van de regelgeving. Producenten, importeurs en distributeurs moeten voldoen aan eenduidige eisen en de traceerbaarheid van producten wordt aangescherpt, zodat het markttoezicht efficiënter kan worden uitgevoerd. Het functioneren van de interne markt voor goederen wordt met dit voorstel versterkt, doordat de voorwaarden voor een gelijk speelveld worden verbeterd. Het voorstel zorgt namelijk voor meer gelijkwaardig toezicht op producten en op de keuringsinstanties. Ook zorgt het voor consistentie met andere productregelgeving, wat volgens de Commissie nodig is, omdat vaak verschillende regelgeving op één product van toepassing is.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel



a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van machineproducten is volledig gestoeld op het Europese productbeleid om te zorgen voor een gelijk speelveld. De huidige machinerichtlijn is reeds geïmplementeerd middels het Warenwetbesluit machines.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van vervanging van de huidige richtlijn, van de stroomlijningsactie aan de hand van het NWK en van de omzetting naar een verordening.

Het kabinet vindt het positief dat het functioneren van de interne markt voor machines met de stroomlijning wordt versterkt door volledig aan te sluiten bij het NWK. Het kabinet sluit zich aan bij de notie dat het bedrijfsleven een vereenvoudigingseffect verwacht door de stroomlijning van de regelgeving. Producenten (en hun gemachtigden), importeurs en distributeurs moeten voldoen aan eenduidige eisen en de traceerbaarheid van producten wordt aangescherpt. Hierdoor kan het markttoezicht efficiënter worden uitgevoerd en ontstaat een gelijk speelveld.

Het kabinet zet zich in voor een betere vertaling naar het Nederlands, duidelijkere terminologie en dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de eerdere stroomlijning en aanpassing van het Europese productbeleid. Het kabinet kan daarom instemmen met de inhoudelijke aanpassing van de reikwijdte en de essentiële veiligheidseisen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen andere lidstaten voorstander zijn van de keuze voor een verordening in plaats van een richtlijn en de stroomlijning met het NWK. Er zal naar verwachting met name discussie plaatsvinden over de gedelegeerde handelingen die mogelijk de reikwijdte van de verordening en de eisen aan machines kan aanpassen.

Ook het Europees Parlement is positief over de omzetting van de machinerichtlijn naar een verordening. Het Europees Parlement heeft nog geen rapporteur aangewezen.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreft. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsbasis. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de interne markt en het op de markt brengen van veilige machines verder te versterken en te uniformeren. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd, omdat hierdoor een gelijk speelveld in de EU verder kan worden bevorderd. Het probleem van inconsistenties tussen de richtlijnen en verordeningen onderling kan bovendien alleen door de Europese wetgever worden opgelost. Ook de problemen die worden veroorzaakt door ongelijke uitvoering van Europese regelgeving en het bijbehorende toezicht door de lidstaten kunnen alleen met een gecoördineerd optreden op EU-niveau worden aangepakt zoals vastgelegd in eerdergenoemd besluit 768/2008/EG. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde aanpak - gelijktrekken definities en wijze van toezicht op producten en aangemelde (certificerende) instanties - is geschikt en gaat niet verder dan nodig is om het doel - harmonisatie van het op de markt aanbieden van machines - te bereiken. Het kabinet acht de minimale verruiming van de reikwijdte van het voorstel ten opzichte van de huidige machinerichtlijn in het licht van het verder verdwijnen van het onderscheid tussen consumenten- en professioneel gebruik van machineproducten proportioneel. In de praktijk worden producten die bestemd zijn voor consumenten namelijk ook professioneel gebruikt en vice versa.

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

### **a) Consequenties EU-begroting**

Er worden geen financiële gevolgen verwacht voor wat betreft de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel 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.

**b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden**  
Aangezien er geen sprake is van nieuw beleid, worden er geen financiële gevolgen verwacht voor de rijksoverheid of medeoverheden. De aanmeldende autoriteiten voldoen reeds aan de voorgestelde eisen. De beperkte uitbreiding en verduidelijking van de scope van de verordening vereenvoudigen het markttoezicht en de inspectie bij de werkgever, doordat het onderscheid tussen consumenten- en professioneel gebruik in de praktijk verder verdwijnt. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

**c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger**  
Voor de burger is geen sprake van financiële gevolgen. Voor het bedrijfsleven zijn lichte positieve financiële consequenties te verwachten als gevolg van een gelijk speelveld en een vereenvoudigingseffect door verdere stroomlijning van de productwetgeving. Mogelijk zijn ook kosten voor het bedrijfsleven te verwachten, omdat de verordening de verplichtingen van de fabrikanten, gemachtigden, importeurs en distributeurs meer expliciteert, voor sommige (hoge risico) machines de zelfcertificering wordt vervangen door beoordeling door aangemelde (certificerende) instanties en doordat nadere veiligheidseisen worden gesteld vanwege nieuwe risico's door onder andere de veiligheidssoftware. Het betreft echter geen significante kosten voor marktdeelnemers en aangemelde (certificerende) instanties. Voor fabrikanten van producten die nog niet onder de machinerichtlijn vallen, zullen de kosten hoger zijn, maar dit geldt alleen voor de fabrikanten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening (twee en een half jaar na publicatie) niet aan de basisvoorwaarden voldoen.

### **d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

De gevolgen voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten zullen naar verwachting nihil zijn. Met het voorstel wordt het functioneren van de interne markt voor machines verder gestroomlijnd en versterkt, tevens wordt er voor gezorgd dat de concurrentievoorwaarden gelijkjer worden.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het Warenwetbesluit machines moet als gevolg van het voorstel worden vervangen door een nieuw besluit. Het Warenwetbesluit bestuurlijke boetes, de Warenwetregeling machines en Warenwetregeling informatie- en rapportagebepalingen SZW-besluiten behoeven beperkte aanpassing. Dit leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken voor de rijksoverheid en decentrale overheden. Lex silencio positivo is niet van toepassing: het uitblijven van een reactie van de bevoegde instantie binnen een daarvoor gestelde termijn leidt er niet toe dat een vergunning of certificaat wordt geacht te zijn verleend.

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

Het voorstel geeft in vier gevallen de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen, waarbij in geval van de uitvoeringshandelingen gebruik wordt gemaakt van de raadplegings- of onderzoeksprocedure. Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie, omdat het hierbij gaat om het vaststellen van niet-essentiële onderdelen.

In het voorstel wordt voorgesteld om de Commissie de bevoegdheid toe te kennen om uitvoeringshandeling vast te stellen. De keuze voor in het voorstel opgenomen

uitvoeringshandelingen (in plaats van delegatie) ligt voor de hand, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Bovendien is dit in lijn met het NWK.

Op grond van artikel 35 van de verordening zal de Commissie gemachtigd worden uitvoeringshandelingen vast te stellen om zo te komen tot een uniforme toepassing van de verordening ten aanzien van aangemelde (certificerende) instanties, die niet of niet meer aan de vereisten voor aanmelding voldoen.

In de artikelen 42 en 43 wordt voorgesteld dat de Commissie in samenspraak met de lidstaten uitvoeringshandelingen kan vaststellen met als doel het van de markt halen van producten die niet meer voldoen. In artikel 17 wordt de Commissie de bevoegdheid toegekend om de technische specificaties van essentiële gezondheids- en veiligheidseisen vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in dit voorstel.

Het kabinet acht de onderzoeksprocedure zoals voorgesteld in artikel 17, 42 en 43 geschikt, omdat het hier gaat om andere handelingen met betrekking tot het milieu, de beveiliging en veiligheid, of de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten (zie art. 2, lid 2, onder b, onderdeel iii van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)). Dit komt bovendien overeen met het NWK en het overige EU-productbeleid. Ook voor wat betreft artikel 35 kan het kabinet zich vinden in de voorgestelde raadplegingsprocedure.

Via een gedelegeerde handeling als voorgesteld in artikel 5 en 6 kunnen aanpassingen aan de bijlage op hoog-risico machines, veiligheidscomponenten gemaakt worden. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat sprake is van een wijziging van de verordening. Wel acht het kabinet van belang dat de gedelegeerde bevoegdheid inhoudelijk nader wordt afgebakend door de criteria voor de door de Commissie te maken beoordeling of nieuwe machineproducten en veiligheidscomponenten in de bijlagen moeten worden opgenomen nader uit te werken. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden verzekerd dat machines niet onbedoeld buiten de verordening vallen of dat de reikwijdte van de verordening en de eisen aan machines worden gewijzigd.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze is in zijn geheel van toepassing met ingang van twee en een half jaar na de inwerkingtreding. Deze termijn wordt door het kabinet als haalbaar ervaren. Voor machines die al op de markt zijn aangeboden en die aan de huidige Richtlijn voldoen, geldt een overgangsperiode van één jaar, voordat de markttoezichthouder mag optreden. Verklaringen van EG-type onderzoek blijven tot drie en een half jaar na inwerkingtreding geldig, tenzij de looptijd voor die datum is verstreken.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. In deze bepaling staat dat de Commissie 4,5 jaar na de inwerkingtreding een rapport zal presenteren aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van deze verordening. Daarna zal elke vier jaar een evaluatie plaatsvinden. De huidige richtlijn kent geen evaluatiebepaling. Het kabinet is positief over het opnemen van een evaluatiebepaling.

e) Constitutionele toets  
Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

a) Uitvoerbaarheid

Er ontstaan geen significante wijzigingen in de taakuitvoering van de inspectiediensten. Net als bij de marktdeelnemers zal ook bij de inspectiediensten de kennis op het gebied van nieuwe technologieën aandacht behoeven. De volgende diensten houden het toezicht op het voldoen van producten aan de eisen in de verordening:

- De Inspectie SZW is toezichthouder bij producenten en handelaren waar het gaat om producten, waaronder machines, die gebruikt worden in de professionele sfeer.
- De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit voert inspecties uit bij producenten en handelaren van machines die bestemd zijn voor consumenten.

b) **Handhaafbaarheid**

De handhaafbaarheid wordt verbeterd doordat de verplichtingen aan marktdeelnemers en de traceerbaarheidseisen van producten eenduidig worden.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Doordat producenten in derde landen voortaan aan Unie-brede eenduidige procedures en administratieve vereisten moeten voldoen, kan de verordening door deze stroomlijning bijdragen aan een betere markttoegang voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

**9. Signalering en advisering**

N.v.t.

**10. Europees krachtenveld en acties**

a) Krachtenveld, aanvullend

N.v.t.

b) Nederlands impact assessment

N.v.t.

c) Lobby

N.v.t.

**11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van SZW

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en medeoverheden

Ministerie van VWS

5.1.2e

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

5.1.2e

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

5.1.2e

Ministerie van Financiën:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **FIN, COM(2021)251, Mededeling/aanbeveling Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw

Aanbeveling van de Commissie over de fiscale behandeling van verliezen tijdens de COVID-19 pandemie

Datum ontvangst Commissiedocument  
18 mei 2021

Voor de Commissiedocumenten klik :

[COM \(2021\) 251](#)

[COM \(2021\) 3484](#)

en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Economische en Financiële Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

### **2. Essentie mededeling en aanbeveling**

Met de mededeling belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw wil de Commissie een beleidsagenda kenbaar maken van de bedrijfsbelastingmaatregelen die de Commissie de komende jaren voornemens is te publiceren. Eén van de maatregelen uit de mededeling betreft een aanbeveling in het licht van de COVID-19 pandemie, welke de Commissie tegelijkertijd met de mededeling heeft gepubliceerd. Inhoudelijk wil de Commissie met de mededeling en aanbeveling de belastingdruk eerlijk over bedrijven en lidstaten te verdelen. Zo geeft de mededeling het midden- en kleinbedrijf (mkb) fiscale handvatten om de COVID-19 pandemie beter het hoofd te bieden en roept het belastingontwijking en agressieve belastingplanning van multinationals een halt toe.

Een ander belangrijk element van de mededeling betreft de Europese implementatie van de uitkomst van de onderhandelingen binnen het Inclusive Framework (IF) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze onderhandelingen gaan over pijler 1 (aanpassing van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening) en pijler 2 (een wereldwijd minimumniveau aan winstbelasting voor bedrijven). Het IF zet erop in om tijdens de vergadering van 30 juni en 1 juli overeenstemming op hoofdlijnen te bereiken over de beide pijlers. Zodra in de OESO een plan is uitgewerkt zal de Commissie met (richtlijn)voorstellen komen om de wereldwijde akkoorden te implementeren in de nationale wetgeving van EU-lidstaten. Enkele richtlijnvoorstellen uit de mededeling hangen hiermee samen.

De vijf maatregelen opgenomen in de voorliggende mededeling worden hieronder chronologisch toegelicht, waarbij de inhoud van de aanbeveling reeds bekend is en daarom uitgebreider behandeld wordt dan de overige 4 maatregelen in dit fiche.

De eerste maatregel betreft de voorliggende aanbeveling over de binnenlandse fiscale behandeling van verliezen. De Commissie wil met de aanbeveling het mkb ondersteunen dat economisch getroffen is door de gevolgen van COVID-19 en vraagt lidstaten de door hen genomen maatregelen op dit terrein te communiceren naar de Commissie. Concreet stelt de Commissie voor om achterwaartse verliesverrekening toe te passen voor de belastingjaren 2020 en 2021. Het verlies uit deze jaren zou dan verrekend kunnen worden met de winst uit in ieder geval het voorgaande jaar of – indien een lidstaat daarvoor zou kiezen – maximaal de drie voorgaande jaren. Als lidstaten verliesverrekening tot 2017 toestaan, mogen alleen bedrijven in aanmerking komen die geen verliezen hebben geleden in de boekjaren 2017 t/m 2019. Verder beveelt de Commissie aan dat lidstaten bedrijven de mogelijkheid zouden moeten bieden om de geschatte (maar nog niet daadwerkelijk geleden) verliezen voor het jaar 2021 nu al te verrekenen met de winsten uit de voorgaande jaren. De Commissie geeft wel aan dat er plafonds gesteld worden aan de achterwaartse verliesverrekening. Hierbij denkt de Commissie aan een maximum van € 3 miljoen per jaar aan achterwaartse verliesverrekening.

Met de tweede maatregel wil de Commissie uiterlijk het vierde kwartaal van 2021 duidelijkere regels opstellen om het misbruik met doorstroomvennootschappen te bestrijden. Doorstroomvennootschappen zijn bedrijven zonder of met minimale aanmerkelijke economische aanwezigheid en reële economische activiteit. Hiermee dragen deze bedrijven bij aan fiscale routes om belasting te ontwijken.

De derde maatregel ziet op het aantrekkelijker maken van financiering met eigen vermogen voor bedrijven. Volgens de Commissie is op dit moment financiering met vreemd vermogen fiscaal aantrekkelijker dan financiering met eigen vermogen. Om dit tegen te gaan zal de Commissie uiterlijk het eerste kwartaal van 2022 met een richtlijnvoorstel komen dat via een systeem van vrijstellingen voor aandelenfinanciering de financiering met eigen vermogen aantrekkelijker maakt. Hiermee hoopt de Commissie bedrijven te helpen hun eigen vermogen te versterken.

De vierde maatregel is gericht op het vergroten van de publieke transparantie over de hoogte van belastingen die multinationals betalen. De Commissie zal daarom uiterlijk in 2022 een richtlijnvoorstel indienen voor de jaarlijkse publicatie van het effectieve vennootschapsbelastingtarief van bepaalde multinationals, gebruikmakend van de pijler 2-berekeningsmethode.

De vijfde maatregel gaat over het creëren van een raamwerk voor gemeenschappelijke vennootschapsbelastingregels. Volgens de Commissie kan en moet de EU met haar interne markt verder gaan in de hervorming c.q. modernisering van de internationale regels voor de belastingheffing van ondernemingen. De Commissie zal daarom in 2023 een nieuw voorstel BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation) presenteren. BEFIT zal één pakket vormen van vennootschapsbelastingregels ("rulebook") voor de EU, op basis van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag en de verdeling van winsten tussen lidstaten volgens een formule (formuletoerekening). Dit voorstel zal voortbouwen op de dan bereikte akkoorden over pijlers 1 en 2.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling en aanbeveling**

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein  
Het kabinet is voorstander van het creëren van een robuust, efficiënt en eerlijk belastingkader. Dit dient bereikt te worden door onnodige (grensoverschrijdende) belemmeringen weg te nemen, belastingontwijking aan te pakken en administratieve kosten en lasten te verlagen. Hierbij is een gelijk speelveld de prioriteit zodat de Nederlandse en Europese concurrentiepositie behouden blijft. Het is daarnaast belangrijk dat het belastingstelsel rekenschap geeft van wereldwijde ontwikkelingen zoals de digitaliserende economie en de COVID-19 pandemie. Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om belastingontwijking tegen te gaan die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden. Binnen de OESO en EU werkt Nederland constructief en met een positieve grondhouding mee aan het zoeken van een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals. Tevens heeft het kabinet verschillende fiscale maatregelen genomen om nadelige gevolgen van de COVID-19 pandemie te ondervangen.

Nieuwe maatregelen dienen doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar te zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van de mededeling en aanbeveling

Het kabinet is positief en onderschrijft in algemene zin de doelstellingen van de mededeling en aanbeveling, waarbij de belastingdruk eerlijk over bedrijven wordt verdeeld, belastbare inkomsten van bedrijven eerlijk over de verschillende landen worden verdeeld en de nadelige gevolgen van de COVID-19 pandemie zoveel mogelijk worden ondervangen. Hierdoor worden de interne markt en het gelijke speelveld versterkt. De meeste in de mededeling aangekondigde maatregelen zullen door de Commissie in (richtlijn)voorstellen worden uitgewerkt. De nadere uitwerking van de maatregelen is voor Nederland van cruciaal belang om te kunnen inschatten of de beoogde doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden bereikt, doelmatig en uitvoerbaar zijn.

Over de vijf benoemde maatregelen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

Wat betreft de eerste maatregel (de voorliggende aanbeveling) deelt het kabinet de mening van de Commissie dat achterwaartse verliesverrekening een goede manier is om bedrijven te ondersteunen tijdens de COVID-19 pandemie. Daarom heeft het kabinet aan het begin van de COVID-19 pandemie de coronareserve geïntroduceerd. Hierdoor was het voor onder de vennootschapsbelasting vallende ondernemingen (lichamen) mogelijk een in 2020 verwacht coronagerelateerd verlies in aanmerking te nemen bij de winst(bepaling) van 2019. Doordat de reserve ten laste van de winst van 2019 kon worden gevormd, ontstond een liquiditeitsvoordeel voor het vennootschapsbelastingplichtige lichaam in 2020 (de aanslag over 2019, die – normaliter – in het kalenderjaar 2020 wordt betaald, werd hierdoor lager). Deze coronareserve volgt in aanvulling op de al bestaande mogelijkheid om verliezen te verrekenen. Voor ondernemers in de inkomstenbelasting, waarvan een groot deel onder het mkb valt, bestaat de mogelijkheid om drie jaar achterwaarts en negen jaar voorwaarts te verrekenen. Voor ondernemers (lichamen) in de vennootschapsbelasting is dit een jaar achterwaarts en zes jaar voorwaarts (vanaf 2022 worden de verliesverrekenregels voor ondernemers in de vennootschapsbelasting aangepast zodat een verlies altijd, gemaximeerd, een jaar achterwaarts en onbeperkt voorwaarts verrekenbaar blijft). In dit licht is het naar mening van dit kabinet niet noodzakelijk deze verliesverrekentermijnen te verruimen of aan te passen. Het kabinet zal de Commissie op de hoogte brengen van de reeds genomen maatregel op dit terrein.

Het kabinet is voorstander van het aanpakken van misbruik van doorstroomvennootschappen voor belastingdoeleinden. De tweede maatregel van de Commissie sluit goed aan bij de door het kabinet ingestelde commissie doorstroomvennootschappen onder voorzitterschap van Bernard ter Haar. Deze commissie heeft de opdracht gekregen onderzoek te doen naar het fenomeen doorstroomvennootschappen in al zijn aspecten en te adviseren over fiscale en niet-fiscale beleidsopties om ongewenst gebruik van doorstroomvennootschappen te bestrijden. Doel is dat de voorstellen van de commissie doorstroomvennootschappen worden meegenomen in de volgende kabinetsperiode. Het kabinet geeft in de strijd tegen belastingontwijking de voorkeur aan een internationale aanpak waardoor de effectiviteit het grootst is en het gelijke speelveld behouden blijft. Het kabinet kijkt daarom met veel interesse uit naar het richtlijnvoorstel van de Commissie in het vierde kwartaal van 2021.

Het kabinet is positief gestemd dat de Commissie met de derde maatregel aandacht heeft voor de fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Europese afstemming op dit vlak draagt binnen de EU mogelijkwerijs bij aan het voorkomen van mismatches, tegengaan van belastingontwijking en leidt tot minder excessieve schuldfinanciering. Op dit moment wordt, zoals op Prinsjesdag 2020 aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij het Belastingplan 2021, ambtelijk onderzoek gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een introductie van een vermogensaftrek in de vennootschapsbelasting in combinatie met het aanscherpen van de earningsstrippingmaatregel. De bevindingen van dit onderzoek worden naar verwachting in de zomer gepresenteerd. Wanneer de Commissie met een richtlijnvoorstel komt zal het kabinet bij de beoordeling rekening houden met de bevindingen uit het hiervoor genoemde onderzoek.

Het kabinet is voorstander van de vierde maatregel, welke ziet op het vergroten van de fiscale transparantie voor grote ondernemingen. Zo heeft het kabinet zich steeds sterk gemaakt voor openbare Country-by-Country reporting in EU-verband. Indien er voor de berekening van het



effectieve vennootschapsbelastingtarief wordt aangesloten bij de rekenmethode van pijler 2 kunnen de mogelijke extra lasten voor bedrijven deels gedrukt worden. Het kabinet ziet het richtlijnvoorstel van de Commissie tegemoet.

Het kabinet steunt de doelen die de Commissie met de vijfde maatregel (BEFIT) wil bereiken met het oog op het versterken van de interne markt. Een uniforme vennootschapsbelasting voor de gehele EU kan voor bedrijven die in meer dan één EU-lidstaat actief zijn leiden tot een enorme verlaging van administratieve lasten. Bovendien kan het mismatches tussen de verschillende vennootschapsbelastingstelsels binnen de EU (in de vorm van dubbele belasting of dubbele niet-belasting) voorkomen. Ook draagt een uniforme vennootschapsbelasting bij aan een robuuster en toekomstbestendig systeem voor de belastingheffing van ondernemingen. Tenslotte bouwt BEFIT voort op de benadering in de aangekondigde mondiale overeenstemming over pijlers 1 en 2, waardoor BEFIT gezien kan worden als het Europese sluitstuk van de hervorming van de vennootschapsbelasting. Het kabinet ziet het voorstel van de Commissie met interesse tegemoet.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Lidstaten staan over het algemeen positief tegenover de mededeling en aanbeveling en delen de mening van Nederland dat er een robuust, efficiënt en eerlijk belastingkader gecreëerd moet worden. Door verschillende lidstaten is aangegeven dat er pas een goed oordeel kan worden gegeven wanneer de in de mededeling benoemde (richtlijn)voorstellen van de Commissie daadwerkelijk gepresenteerd worden.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling en de aanbeveling.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a) **Bevoegdheid**

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling en de aanbeveling is positief.

De mededeling ziet op het terrein van de interne markt. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

De aanbeveling raakt aan het terrein van de interne markt. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op grond van artikel 292 van het EU-Werkingsverdrag is de Commissie bevoegd aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU).

b) **Subsidiariteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling en aanbeveling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van belastingontwijking, internationaal ondernemen en de COVID-19 pandemie vergen internationale samenwerking. In Europees verband kan effectief worden opgetreden tegen deze problemen, waarbij een gelijk speelveld behouden blijft.

c) **Proportionaliteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling en aanbeveling is positief. De mededeling en aanbeveling bieden maatregelen om belastingontwijking te bestrijden, belemmeringen voor internationaal ondernemen weg te nemen en bedrijven te ondersteunen gedurende de COVID-19 pandemie. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen, zoals het beoogde richtlijnvoorstel om het misbruik met doorstroomvennootschappen te bestrijden en het beoogde richtlijnvoorstel om via een systeem van vrijstellingen voor aandelenfinanciering de financiering met eigen vermogen aantrekkelijker te maken. De gepresenteerde maatregelen lijken geschikt en noodzakelijk om deze doelen te bereiken. De aanbeveling gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het effectieve fiscale handvatten biedt om de COVID-19 pandemie te bestrijden, maar geen verplichting oplegt aan lidstaten om deze daadwerkelijk te implementeren.

d) Financiële gevolgen

De meeste in de mededeling aangekondigde maatregelen worden de komende periode in concrete (richtlijn)voorstellen uitgewerkt. Pas wanneer deze worden gepresenteerd en de inhoud ervan duidelijk is, kan een inschatting worden gemaakt van de financiële implicaties van de voorstellen. Daarbij wordt er nauw contact onderhouden met de betrokken departementen en directies over de financiële gevolgen van de (richtlijn)voorstellen.

Indien er toch gevolgen 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.

Eventuele budgettaire gevolgen worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht zullen tevens pas duidelijk worden bij de publicatie van de (richtlijn)voorstellen. Ook kunnen dan pas de precieze gevolgen voor de uitvoering en handhaving in kaart worden gebracht. De Belastingdienst zal na de publicatie van de (richtlijn)voorstellen de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. De verwachting is dat een aantal acties IT-aanpassingen vergen. Daarbij zal onderzocht worden hoe inpassing van de benodigde IT-aanpassingen in de planning van de Belastingdienst mogelijk is. Daarbij is de verwachting dat eventuele IT-werkzaamheden mogelijk moeten worden afgewogen tegen nationaal beleid en noodzakelijke vernieuwingen. Daarom is het van belang om reeds in de eerste fase na publicatie van een concreet (richtlijn)voorstel de maakbaarheid en haalbaarheid in de IT-systemen van de Belastingdienst nauwgezet te bezien.

Wat betreft de geopolitieke aspecten is de overeenstemming die medio 2021 in het IF van de OESO wordt verwacht en de Europese implementatie daarvan van belang. Niet alleen omdat dit een stap in de goede richting is in de strijd tegen belastingontwijking en het behouden van een gelijk speelveld, maar ook omdat enkele andere Europese regelingen en richtlijnvoorstellen hiermee samenhangen. Dit betreft onder andere de in 2011 gepubliceerde (maar niet aangenomen) wijziging van de Interest- en royaltyrichtlijn, het in de mededeling beoogde richtlijnvoorstel om het misbruik van doorstroomvennootschappen voor belastingdoeleinden tegen te gaan en het in de mededeling beoogde richtlijnvoorstel voor de bekendmaking van de effectieve belastingtarieven die grote ondernemingen betalen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden  
JenV:

5.1.2e

5.1.2e

OCW:

5.1.2e

SZW:

5.1.2e

EZK:

5.1.2e

LNV:

5.1.2e

IenW:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **BZK, COM(2021)171, Mededeling over Europees burgerinitiatief "Minority SafePack"**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief "Minority SafePack – één miljoen handtekeningen voor verscheidenheid in Europa"

Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2021

Voor het Commissiedocument klik [C-document \(2021\)171](#), en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#).

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **2. Essentie voorstel**

Het doel van het burgerinitiatief van de organisatie Federal Union of European Nationalities (FUEN) is om personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren beter te beschermen en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te versterken.

Het initiatiefvoorstel

De initiatiefnemers roepen op tot meer aandacht in de Raad voor bescherming en bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie. Ze pleiten voor aanpassing van financieringsprogramma's zodat ze eenvoudiger toegankelijk worden en meer geld beschikbaar stellen ten behoeve van minderheden en minderheidstalen. Tevens stellen ze voor om de Horizon 2020-verordening aan te passen teneinde het onderzoek te verbeteren naar de toegevoegde waarde die nationale minderheden en culturele en taalkundige diversiteit kunnen inbrengen in de maatschappelijke en economische ontwikkeling in de regio's van de Unie. Verder roepen ze op tot oprichting van een centrum voor minderheidstalen ter versterking van het bewustzijn omtrent het belang van de regionale minderheidstalen. Dit dient volgens de initiatiefnemers gefinancierd te worden door de Unie. Verder roepen de initiatiefnemers op een uniform Europees auteursrecht in te voeren, waarmee de gehele EU als een eengemaakte markt op het gebied van auteursrechten kan worden beschouwd. Deze oplossing zal ertoe leiden dat vergunningsbelemmeringen in de Unie verdwijnen en dat personen die tot een nationale minderheid behoren, toegang krijgen tot inhoud, op gelijke voet met de burgers van de lidstaat waar de dienst wordt aangeboden. De organisatoren van het initiatief stellen tevens een wijziging voor om de vrije verlening van diensten en de vrije ontvangst van audiovisuele inhoud te verzekeren (zowel analoge/digitale uitzendingen als diensten op aanvraag, terrestrisch en via satelliet) in regio's waar nationale minderheden wonen. Als laatste roepen de initiatiefnemers op tot wetgeving om gelijke behandeling van staatloze minderheden en EU-burgers te garanderen. Ze stellen een wijziging van de richtlijnen voor, met als doel de rechten van langdurig staatlozen en hun gezinnen meer op die van de EU-burgers te kunnen afstemmen. Zij vragen om rechten inzake burgerschap uit te breiden tot staatlozen en hun gezinnen die hun hele leven in hun land van herkomst hebben gewoond.

De reactie van de Commissie

De Commissie merkt op dat de Unie geen wetgevingsbevoegdheid heeft voor kwesties zoals het gebruik van regionale of minderheidstalen, zowel in het openbaar onderwijs als elders. Die kwesties vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie stelt in haar mededeling dat de voorstellen uit het burgerinitiatief deels al genomen zijn of er aankomen en dat er financieel genoeg ruimte bestaat in het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie verwijst in haar mededeling ook meerdere malen naar de bescherming die het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden biedt. Ten aanzien van de financieringsprogramma's merkt de Commissie op dat er reeds diverse lopende initiatieven zijn ter ondersteuning van minderheidsgroeperingen. Zij wijst daarom op de eerder verschenen publicatie "Linguistic diversity in the European Union – the case of regional and minority languages".

De Commissie wijst op het bestaan van het Europees Centrum voor moderne talen van de Raad voor Europa waar de Commissie reeds een bijdrage aan levert en waarmee de Commissie samenwerkt. Het centrum ondersteunt lessen in de moedertaal van de leerlingen, met inbegrip van minderheidstalen. De Commissie is van mening dat dit een doeltreffende manier is om het belang van taalkundige diversiteit onder de aandacht te brengen.

Met betrekking tot de Horizon Europe fondsen merkt de Commissie op dat in de clusters van Horizon Europa een intersectionele dimensie worden opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de behoeften van meerdere sociale groepen, waaronder etnische en nationale minderheden, op gebieden als gezondheid, cultuur, veiligheid, digitale industrie, klimaat en landbouw. De Commissie is daarom van mening dat er binnen Horizon Europe aanzienlijke mogelijkheden bestaan om culturele en taalkundige diversiteit te ondersteunen.

Over auteurswetgeving merkt de Commissie het volgende op. Recent is de Europese auteurswetgeving gemoderniseerd en er werden specifieke regels aangenomen om de toegang tot inhoud, zoals hierboven beschreven, te vergemakkelijken. In het licht daarvan, en met het oog op een mogelijk eengemaakt auteursrecht en de volledige harmonisatie van het auteursrecht in de EU, is de Commissie van mening dat deze werkstromen een belangrijke beleidsreactie vormen op de bezorgdheden van de initiatiefnemers.

Wat betreft een mogelijke uitbreiding van de verordening inzake geoblocking (Verordening (EU) 2018/302) tot audiovisuele inhoud geeft de Commissie aan dat de mogelijke gevolgen van een dergelijke uitbreiding voor de gehele dynamiek van de audiovisuele sector nader moeten worden onderzocht. Mede om die reden, zal de Commissie een dialoog met de belanghebbenden in de audiovisuele sector aangaan. Zo wil zij, voordat zij follow up maatregelen overweegt, concrete manieren bespreken om de verspreiding van audiovisuele inhoud te bevorderen en de toegang van consumenten tot audiovisuele inhoud in de hele EU te verbeteren.

Voor de initiatieven ten aanzien van staatlozen wijst de Commissie op het recent verschenen actieplan voor integratie en inclusie. Bij de uitvoering van het actieplan zal rekening worden gehouden met de situatie van staatlozen en EU-burgers die tot een nationale minderheid behoren, en in het bijzonder met de noodzaak deze mensen via betere werkgelegenheid, onderwijs en sociale kansen beter in de maatschappij te integreren.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

In Nederland, met name in de provincie Fryslân, heeft het burgerinitiatief c.a. 3000 handtekeningen opgehaald. Het initiatief werd gesteund door de provincie Fryslân. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd in Europees verband steun uit te spreken voor het burgerinitiatief. Ook de Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân hebben de minister van Binnenlandse Zaken, dit verzocht.

In Nederland zijn het Fries, Nedersaksisch, Limburgs, Romanes en Jiddisch beschermd onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden van de Raad van Europa. Het Fries kent hierin de hoogste mate van bescherming. De Friezen zijn daarnaast in Nederland als enige nationale minderheid erkend onder het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa. De Wet gebruik Friese taal regelt het gebruik van het Fries in het bestuurlijk en rechtsverkeer binnen de provincie Fryslân. Daarnaast bestaat er diverse Nederlandse wet- en regelgeving die het gebruik van het Fries en streektaalen in het onderwijs mogelijk maakt. Voor alle talen geldt dat het beleid is dat de medeoverheden (dit zijn met name de provincies) de eerstverantwoordelijke bestuurslagen zijn voor het uitvoeren van beleid aangaande het bevorderen en behouden van de talen.

De Wet gebruik Friese taal regelt ook dat er periodiek afspraken gemaakt worden tussen het Rijk en de provincie Fryslân over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Friese taal en cultuur. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer (BFTK) 2019-2023 en bevat afspraken over het gebruik van het Fries in de volgende domeinen: onderwijs, rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten, media, cultuur, economisch en sociaal leven en grensoverschrijdende samenwerking. Friestalige media zijn belangrijk voor het gebruik, behoud en de status van de Friese taal. De Friese regionale omroep Omrop Fryslân zendt uit in de Friese taal en heeft daarom een bijzondere taak ten aanzien van het behoud, de bevordering, de ontwikkeling, de overdracht en het levende gebruik van de Friese taal. Ook in het letterenbeleid is aandacht voor het Fries. In het hoger onderwijs- en onderzoeksbeleid wordt ingezet op het op peil houden van de kennis over de Friese taal en cultuur, onder andere in lijn met de afspraken om de aantrekkelijkheid van onderwijs in de talen – waaronder naast Fries ook Nederlands en andere moderne talen – te vergroten. Onderzoek en onderwijs naar en in het Fries zijn van groot wetenschappelijk, maatschappelijk en economisch belang, en daarom is de taal nadrukkelijk onderdeel van de stappen die de universitaire faculteiten geesteswetenschappen ondernemen om tot verdere samenwerking te komen en hun aanbod in talenstudies te verduurzamen. De verdragen van de Raad van Europa en de Nederlandse wet- en regelgeving zijn leidend bij het opstellen van deze afspraken.

Voor het Nedersaksisch en Limburgs zijn in 2018 en 2019 aanvullend op de erkenning onder het Europees Handvest twee convenanten gesloten voor de nationale erkenning van beide regionale talen. Met de convenanten wordt een extra impuls gegeven aan de bescherming en bevordering van beide talen.

In lijn met het adagium 'expliciet maar niet exclusief' dat de Commissie aanreikt in het Strategisch EU-kader voor gelijkheid, inclusie en participatie van Roma 2020-2030, kiest het kabinet niet primair voor een overkoepelende beleidsstrategie ten aanzien van Roma en/of Sinti. Er is met name generiek beleid, zoals onder meer (wordt) opgenomen in de kabinetsbrede aanpak tegen discriminatie, de aanpak arbeidsmarktdiscriminatie en de participatiewet. Er is daarnaast op sommige terreinen specifiek beleid, zoals bijvoorbeeld de bijzondere bekostiging die basisscholen kunnen aanvragen voor de aanwezigheid van leerlingen met een culturele achtergrond van de Roma of Sinti. De extra middelen kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld extra begeleiding of onderwijsmaterialen voor de taal- en spelontwikkeling. Daarnaast is er een subsidieregeling participatie en emancipatie voor Roma en Sinti. Het doel van deze subsidie is het financieren van projecten en activiteiten die direct of indirect een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale positie van Roma en Sinti in Nederland. En tenslotte het voorbeeld van het kennisplatform Roma en Sinti dat ingericht zal gaan worden en de zogenoemde flexibele dialoog met vertegenwoordigers uit de Roma en Sinti gemeenschap. Het doel van deze flexibele dialoog is om te weten en te delen wat er speelt binnen de Roma en Sinti-gemeenschappen en om feedback te krijgen op het beleid. Het kabinet is positief over de strekking van de aanbevelingen met betrekking tot de bevordering van onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie, het bevorderen van de dialoog met de Roma gemeenschappen ten aanzien van het beleid, en in de bestrijding van discriminerende praktijken in het bijzonder aandacht te besteden aan antiziganisme.

Nederland heeft in wetgeving verankerd dat staatloze vreemdelingen op een versoepelde manier de Nederlandse nationaliteit kunnen verkrijgen. Ook is in wetgeving vastgelegd dat de Nederlandse nationaliteit niet kan worden ingetrokken als staatloosheid daar het gevolg van zou zijn, behoudens als er gefraudeerd zou zijn met de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Op 16 december 2020 is het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt personen die niet met documenten kunnen aantonen staatloos te zijn in de gelegenheid te stellen hun staatloosheid vast te laten stellen door de rechter. Tevens is een aanpassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap naar de Tweede Kamer gestuurd, met als oogmerk te regelen dat staatloos in Nederland geboren kinderen door optie de Nederlandse nationaliteit kunnen verwerven, ook als zij niet rechtmatig (d.w.z. niet in het bezit van een verblijfsvergunning) in Nederland verblijven. Tot nu toe staat deze mogelijkheid alleen open voor rechtmatig in Nederland geboren kinderen die staatloos in Nederland zijn geboren. De wetsvoorstellen kunnen mogelijk een oplossing bieden voor minderheden die slecht gedocumenteerd zijn en hun kinderen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Ook het kabinet onderstreept het belang van de bescherming van nationale en taalkundige minderheden en zet zich in eigen land reeds in om doelen die het burgerinitiatief beoogt, te bereiken. Door middel van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, de BFTK, convenanten en eerdergenoemde wetgeving zet het kabinet in op de bescherming en bevordering van minderheidstalen. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat er voldoende mogelijkheden bestaan binnen de bestaande regels en dat er geen aanvullende rechtshandelingen nodig zijn. Tegelijkertijd spreekt de Commissie zich positief uit over verdere monitoring van uitvoer en implementatie van bestaande MFK-programma's (zoals aandacht voor minderheidstalen bij Horizon Europe en Erasmus+) reeds aangenomen wetgeving (zoals het recent vernieuwde auteursrecht). Het kabinet steunt deze inzet en is van mening dat hiermee op een goede manier invulling wordt gegeven aan de voorstellen van de initiatiefnemers. Het kabinet ziet dit ook als een bevestiging van de reeds bestaande en blijvende aandacht en belang die de Commissie geeft aan de bescherming van nationale en taalkundige minderheden.

Vanuit het kabinet wordt positief gekeken naar het feit dat de Commissie opmerkt dat binnen het nieuwe Erasmus+ programma en binnen het programma Creatief Europa in het licht van de regionalisering contacten moeten worden aangegaan met nationale vertegenwoordigers van kleine nationale cultuur- en taalgemeenschappen en dat de Commissie hier ook specifiek richtsnoeren voor op zal stellen om de toegankelijkheid van het programma te vergroten. Ook de aandacht voor dit onderwerp in Horizon Europe wordt toegejuicht. Vanuit de Nederlandse context wordt benadrukt dat verschillende minderheidstalen in de Europese context zoals het Fries, ook lid zijn van het in Brussel gevestigde Europese talennetwerk Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD).

Het kabinet deelt de inzet van de Commissie met betrekking tot het in stand houden van de samenwerking met en financiering van het Europees Centrum voor moderne talen van de Raad van Europa (EMCL). Het EMCL draagt op vele fronten bij aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van het onderwijs in moderne talen. Binnen deze context kan een project voor minderheidstalen plaats krijgen. Ook het door de provincie Fryslân medegefinancierde kenniscentrum Mercator (focus op de Friese taal en op regionale en minderheidstalen in Europa) kan zich tot het ECML wenden om een gezamenlijk project te doen. Een nieuw centrum heeft volgens het kabinet daarom geen meerwaarde.

Met betrekking tot de harmonisatie van het auteursrecht sluit het kabinet zich aan bij de analyse van de Commissie. Recent is het auteursrecht reeds vernieuwd. Met de aanpassingen wordt volgens het kabinet reeds tegemoetgekomen aan de zorgen van de initiatiefnemers en daarom is het kabinet van mening dat een verdere aanpassing van het auteursrecht op dit moment niet noodzakelijk is. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om eerst met belanghebbenden in de audiovisuele sector in gesprek te gaan, alvorens follow up maatregelen te overwegen.

Het kabinet kan de positie van de Commissie ten aanzien van het verbeteren van het burgerschap van staatlozen onderschrijven. In het Nederlandse beleid wordt op dit moment al geen onderscheid gemaakt tussen staatloze vreemdelingen en andere vreemdelingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel moet nog in Raadsverband geagendeerd worden. Het krachtenveld binnen de Raad is daarom nog niet bekend. Het burgerinitiatief heeft de meeste handtekeningen opgehaald in Hongarije (meer dan 500.000) en Roemenië (meer dan 250.000). Het initiatief is opgezet door de FUEN, een organisatie waarvan de Hongaarse Loránt Vincze voorzitter is. Andere lidstaten met significante aantallen –aflopend van circa 75.000 tot 12.000 - ondertekenaars waren Italië, Slowakije, Polen, Spanje, Bulgarije, Kroatië, Litouwen Duitsland en Denemarken. In Duitsland en Denemarken is door de parlementen, net als in Nederland, steun uitgesproken voor het voorstel en werd de regering opgeroepen het initiatief te ondersteunen.

Het voorstel is besproken in het Europees Parlement waar met 524 stemmen tegen 67 en 103 onthouding een resolutie werd aangenomen ter ondersteuning van het voorstel. De resolutie was in stemming gebracht door de fracties van het EPP, S&D, Renew, the Groenen en GUE/NGL.

Ook is in de Friese Provinciale Staten een motie omtrent het steunen van het Minority Safepack aangenomen. Na de besluitvorming is tevens een motie van treurnis opgesteld over de mededeling van de Commissie, die actief met de andere Europese talenregio's is gedeeld.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Artikel 11. Lid 4, van het Verdrag betreffende de EU (VEU) regelt het burgerinitiatief en de Verordening over het burgerinitiatief bepaalt dat de Commissie op zo'n initiatief in een mededeling moet reageren. Wat de inhoud van de mededeling betreft valt deze binnen de bevoegdheden van de EU. De mededeling raakt aan het terrein van de interne markt (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU) en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, lid 2, sub j VWEU), op welke terreinen de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben. Op grond van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU is discriminatie op grond van ras, etnische afkomst, godsdienst, het behoren tot een nationale minderheid en taal verboden. Artikel 22 van het Handvest van de Grondrechten bepaalt dat de Unie de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal moet eerbiedigen. In artikel 2 van het VEU wordt verwezen naar de "rechten van personen die tot minderheden behoren" als een van de waarden waarop de Unie berust en waarmee dus rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van het Uniebeleid. De Commissie heeft mede tot taak toe te zien op toepassing van de Unieverdragen, daaronder begrepen het Handvest van de Grondrechten, zowel door de instellingen, organen en instanties van de Unie als door de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Tegelijkertijd heeft de EU echter geen algemene wetgevingsbevoegdheid op het specifieke gebied van de bescherming van nationale minderheden en kwesties zoals het gebruik van regionale of minderheidstalen. Die kwesties vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en deze bevoegdheidsverdeling wordt in de mededeling gerespecteerd.

##### **b) Subsidiariteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit van deze mededeling. Met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie heeft optreden van de Unie in bepaalde gevallen een meerwaarde en kan dat aanvullend werken aan de nationale inzet van lidstaten zelf en de verdragen van de Raad van Europa. Taalkundige diversiteit kan bovendien grensoverschrijdend zijn tussen lidstaten (zoals bijvoorbeeld bij het Nedersaksisch). Optreden op Unie-niveau heeft daarom volgens het kabinet meerwaarde.

##### **c) Proportionaliteit**

Ten aanzien van de proportionaliteit heeft het kabinet een positieve grondhouding. Het doel van het voorstel is de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie. De Commissie concludeert dat er voldoende instrumenten bestaan binnen de bestaande wetgeving en programma's en dat thans geen aanvullende instrumenten nodig zijn. Zo stelt de Commissie dat o.a. binnen het nieuwe Horizon Europe programma voldoende mogelijkheden bestaan voor deelname aan en aandacht voor minderheidstalen en nationale minderheden. De Commissie is daarom van mening dat geen aanvullende voorstellen nodig zijn om het doel van de bescherming en bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit te bereiken. Het kabinet onderschrijft dit.

##### **d) Financiële gevolgen**

EU-financiering ten behoeve van minderheden en minderheidstalen kan onder andere worden ingezet vanuit Erasmus+, Horizon en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.



e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht  
Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen

5.1.2e

Ministerie van Justitie en Veiligheid

5.1.2e

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Provincie Fryslân

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **IenW, COM(2021)400, Mededeling EU Actieplan Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Route naar een gezonde planeet voor iedereen. EU Actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul.

**Datum ontvangst Commissiedocument**  
12 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 400](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

**Nr. impact assessment Commissie en Opinie**  
Niet opgesteld

**Behandelingstraject Raad**  
Milieuraad

**Eerstverantwoordelijk ministerie**  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie heeft op 12 mei jl. het actieplan om de vervuiling van lucht, water en bodem tot nul terug te brengen (hierna: actieplan) uitgebracht als onderdeel van de EU Green Deal . Het actieplan vormt een routekaart voor het integreren van een scala aan maatregelen om de EU richting de nul-vervuilingsambitie van 2050 te leiden. Het actieplan formuleert zes Europese doelstellingen voor 2030 en kondigt daarnaast 33 maatregelen aan.

Met betrekking tot luchtvervuiling geeft de Commissie aan dat de negatieve gezondheidseffecten (gemeten in vroegtijdige sterfgevallen) voor 2030 met meer dan 55% gereduceerd moet worden ten opzichte van 2005. Ook geeft de Commissie aan de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in overeenstemming te willen brengen met de nog uit te komen luchtkwaliteitsrichtsnoeren van de WHO. De Commissie wil ook strengere eisen introduceren voor emissies afkomstig van transport (o.a. Euro7), gebouwen en landbouw om op deze manier vervuiling bij de bron aan te pakken. De Commissie stelt tevens voor om tegen 2030 het aantal ecosystemen in de EU waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt met 25% te verminderen. In het actieplan benadrukt de Commissie te streven naar de verdere verduurzaming van industriële productieprocessen en zal hiervoor o.a. de Richtlijn Industriële Emissies (IED) herzien. Ook geeft de Commissie aan het verlies aan nutriënten, het gebruik van pesticiden en de risico's ervan met 50% te willen verminderen in 2030.

Met betrekking tot water schrijft de Commissie dat het bestaande EU regelgevend kader voor oppervlakte- en grondwater sneller en beter geïmplementeerd moet worden door lidstaten. De Commissie is daarom voornemens om lidstaten te ondersteunen met het monitoren en verminderen van belangrijke stoffen in oppervlakte- en grondwater door een nieuwe lijst prioritaire stoffen voor te stellen onder de Kaderrichtlijn water en de bijlagen grondwater verontreinigende stoffen onder de grondwaterrichtlijn te herzien. Daarnaast heeft de Commissie ten aanzien van het mariene milieu als doel om voor 2030 plastic zwerfafval op zee met 50% en het aantal microplastics in het milieu met 30% te verminderen. In de herziening van de Kaderrichtlijn

Mariene strategie wordt daarom ingezet op het verminderen van plasticgebruik en ander afval. Wat betreft afvalwater zet de Commissie in op het verwijderen van nutriënten middels de herziening van de Richtlijn Behandeling van Stedelijk Afvalwater. Ten aanzien van afval geeft de Commissie ook aan voor 2030 het huishoudelijke afval per capita met 50% te willen verlagen.

Voor wat betreft bodem zal de Commissie maatregelen ontwikkelen die zorgen voor een significante stijging van het identificeren, onderzoeken, beoordelen en saneren van verontreinigde bodems en grondwater. Daarnaast zal in het voorstel voor de bindende EU-doelstellingen voor natuurherstel worden overwogen om het herstel van aangetaste bodemecosystemen mee te nemen.

De Commissie is met betrekking tot geluidshinder en -vervuiling voornemens om met lidstaten te werken aan drempelwaarden voor maximale niveaus van onderwatergeluid. Voorts geeft de Commissie aan in te zullen zetten op een vermindering van 30% van het aantal burgers, dat te lijden heeft onder geluidshinder door transport. De Commissie geeft aan ook aan het EU (en daar waar nodig het internationaal) regelgevend kader voor banden, wegvervoer, spoor en vliegtuigen te willen verbeteren en erop toe te zien dat de implementatie van deze regels goed verloopt.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet zet zich middels de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) in voor het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze langetermijnvisie bevat de hoofdzaken van het beleid voor de fysieke leefomgeving, waarin onder andere de aanpak van het kabinet ten aanzien van het waarborgen van waterveiligheid, waterkwaliteit, bodemkwaliteit en het verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit staat beschreven. Het kabinet werkt momenteel aan een Nationaal Milieuprogramma (NMP) dat, in de vorm van initiatieven en concrete (beleids)acties, nadere invulling moet geven aan de uitgangspunten en doelen zoals weergegeven in het NMK en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Middels het Nationaal Milieuprogramma (NMP) zet het kabinet zich in voor het schoner en gezonder maken van water, lucht en bodem en het doen verdwijnen van ernstige milieuhinder. Het kader streeft naar het voorkómen van milieuverliezen, door vervuiling, uitputting of anderszins, het beheersen van de risico's op afwenteling, het voortdurend verbeteren van de milieukwaliteit bij bestaande milieuvraagstukken en het stimuleren van verbinding en samenwerking, zowel internationaal als in Nederland zelf, met andere overheden, bedrijfsleven, NGO's, wetenschap en burgers. Door middel van het Nationale Zeer Zorgwekkende Stoffenbeleid, met als onderdeel de vergunningverlening, werkt Nederland aan het uitfaseren (of indien nog niet mogelijk: minimaliseren) van directe emissies van zeer zorgwekkende stoffen. De uitvoering van het Nationaal NEC-plan ligt in Nederland op koers waardoor Nederland vrijwel zeker zal voldoen aan de emissiereductiedoelstellingen voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige koolwaterstoffen, fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) en ammoniak. Via het Schone Lucht Akkoord zet het kabinet zich in om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren, waarbij wordt gestreefd naar een gezondheidswinst van minimaal 50% in 2030 ten opzichte van 2016 uit binnenlandse bronnen. Onderdeel van het Schone Lucht Akkoord betreft tevens de inzet op ambitieus internationaal beleid door het Rijk om onder andere industriële emissies naar de lucht terug te dringen. Aanvullend werkt het kabinet middels het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023, het programma Nederland Circulair in 2050 en het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen aan het beëindigen van milieuschade als gevolg van het gebruik van primaire grondstoffen.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet ondersteunt de Green Deal en het actieplan dat daaruit voortkomt. Het kabinet vindt daarnaast dat de precieze effecten van de voorgestelde maatregelen pas goed beoordeeld kunnen worden, wanneer deze verder zijn uitgewerkt. Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking van de aangekondigde maatregelen en voorstellen en pleit ervoor dat deze zich coherent en consistent tot elkaar verhouden, ook in relatie tot de overige Green Deal initiatieven. Daarbij benadrukt het kabinet tevens het belang van de haalbaarheid van de aangekondigde doelstellingen en maatregelen. Hierbij dient o.a. aandacht te zijn voor de bevolkingsdichtheid en schaarste van ruimte. Voorts ondersteunt het kabinet ten volle de inzet van de Commissie om afwenteling van milieuproblematiek naar gebieden buiten de EU te voorkomen en zal hiervoor aandacht blijven

vragen. Ook onderschrijft het kabinet het belang van de rol van onderzoek en innovatie, onder meer in het kader van Horizon Europe, om deze maatschappelijke uitdaging te adresseren.

Het kabinet onderschrijft de aanpak van de Commissie ten aanzien van luchtvervuiling en het stellen van een concreet gezondheidsdoel voor 2030. Het is nog niet helemaal duidelijk of de ambitie van de Commissie om in 2030 de negatieve gezondheidseffecten met meer dan 55% te reduceren vergelijkbaar is met het Nederlands beleid, omdat verschillende referentiejaar worden gebruikt. Het kabinet zal deze ontwikkelingen nauwlettend volgen en zich blijven inzetten voor ambitieus beleid. Het kabinet is voorstander van een brongerichte aanpak en pleit daarbij tevens voor aandacht voor het wegverkeer, mobiele werktuigen, gebouwde omgeving, transitie nieuwe energie, binnenvaart, gebouwen, houtkachels, de transitie naar schone energie, landbouw, duurzame inkoop en een specifieke, gebiedsgerichte aanpak voor dichtbevolkte locaties met hoge concentraties luchtverontreiniging. Het kabinet steunt dat de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn worden gebracht met de nieuwe WHO-luchtkwaliteitsrichtsnoeren en acht de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn hiervoor instrumenteel. Vanuit deze optiek van bescherming van mens en milieu pleit het kabinet ook voor het versneld uitfasen van stoffen die de ozonlaag aantasten. Door de pandemie is er meer aandacht gekomen voor de luchtkwaliteit in gebouwen. Het kabinet verwelkomt daarom het onderzoek van de Commissie om tot nationale beleidsopties te komen die de luchtkwaliteit in gebouwen verbeteren, in synergie met EU-regelgeving en initiatieven. Het kabinet kijkt daarnaast uit naar de nieuwe wetgeving voor milieuverontreiniging vanuit de industrie en producten en vindt dat de eisen, op basis van de IED, voor emissies van de industrie naar lucht en water waar mogelijk moeten worden aangescherpt. Hierbij moet de bandbreedte van emissiegrenswaarden worden versmald, zodat het speelveld meer gelijk wordt. Daarnaast is het gewenst dat de IED bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen op het gebied van de circulaire economie, waaronder vermindering van gebruik van grondstoffen, energie en water, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan het primaire doel van de richtlijn. Het is tevens gewenst dat de IED de uitrol van innovatieve, schone technieken bevordert en dat de BAT Reference Documents sneller worden herzien dan nu het geval is. Wat betreft milieuverontreiniging vanuit producten vindt het kabinet dat de potentiële bijdrage van het Sustainable Product Initiative aan dit actieplan concreter benoemd kan worden.

Het kabinet mist in het actieplan concrete aanknopingspunten om emissies van zeer zorgwekkende stoffen in Europees verband met prioriteit aan te pakken en zal pleiten bij de Commissie om dit op te nemen. Daarnaast is het kabinet van mening dat de nieuwe Euro 7-emissiegrenswaarden van toepassing moeten zijn op de daarvoor geschikte voertuigen. Daarnaast pleit het kabinet tevens voor het opstellen van tussentijdse EU-doelstellingen, zoals aanscherping van de Europese CO<sub>2</sub>-normen voor personenauto's naar 50% CO<sub>2</sub>-reductie in 2025, (t.o.v. 2021), en CO<sub>2</sub>-normen voor bestelwagens en plug-in hybrides, om de 55% emissiereductie in 2030 te kunnen halen. Het kabinet wijst eveneens op het belang van investeringen in fietsen en andere vormen van (actieve) mobiliteit.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede implementatie van de recent herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de verbeterde bescherming van drinkwaterbronnen. Met betrekking tot de herziening van de Richtlijn Prioritaire stoffen en Grondwaterrichtlijn pleit het kabinet voor monitoring van stoffen in oppervlakte- en grondwater door het gebruik van innovatieve monitoring- en evaluatietechnieken, om zo beter zicht te krijgen op de (negatieve) effecten van (een combinatie van) deze stoffen. Het kabinet is daarnaast voorstander van het verminderen van plastic zwerfafval op zee en het aantal microplastics in het milieu met respectievelijk 50% en 30% in 2030. Het kabinet verwelkomt daarbij de herziening van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie alsook de herziening van de Richtlijn Behandeling van Stedelijk Afvalwater en steunt het initiatief om toe te werken naar een nuttige toepassing van waardevolle nutriënten en naar opkomende stoffen zoals medicijnresten en microplastics te kijken. Voorts onderschrijft het kabinet het vitale belang van een gezonde bodem voor welzijn en welvaart en is tevens voorstander van een preventieve en op risico's gebaseerde aanpak van bodemverontreiniging. Het kabinet pleit voor ruimte voor flexibiliteit bij de nationale invulling van maatregelen onder het actieplan, omdat er binnen de EU grote regionale verschillen bestaan qua ruimtelijke ordening, landschap, bodem(samenstelling) en het gebruik daarvan. Voor doelstellingen waar dit actieplan aan bijdraagt ziet het kabinet graag nadere uitwerking in de vorm van proportionele en kosteneffectieve voorstellen. Ook dienen de aangekondigde maatregelen,

zoals de promotie van publieke en private middelen voor sanering, niet ten koste te gaan van een gelijk speelveld en al geboekte vooruitgang in lidstaten.

Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om het ontwikkelen van Europese standaarden voor vervuiling door onderwatergeluid voort te zetten, maar pleit ook voor aandacht voor vervuiling veroorzaakt door andere type geluidshinder. Tevens vindt het kabinet dat de Commissie het onderwerp onderwatergeluid in mariene ecosystemen met de EU-lidstaten actief moet aankaarten in internationale fora. Tot slot is het kabinet voorstander van een brongerichte aanpak van geluidshinder door transport. Het kabinet vindt aanvullend dat voertuigen significant stiller moeten worden, door het aanscherpen van de grenzen voor het afroegeluid van banden, in combinatie met promotie van elektrische voertuigen en stiller wegoppervlak. Het kabinet vindt verder dat geluidsreducerende bronmaatregelen voor windturbines op Europees niveau overwogen moeten worden.

Gevolgen brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. Het actieplan draagt bij aan de reductie van milieuvervuiling voor zowel de mens als het milieu en is daarmee van groot belang voor huidige en latere generaties. Dit actieplan past binnen een kosteneffectief pad naar een duurzame, circulaire en klimaat-neutrale Unie en draagt daarmee bij aan de haalbaarheid en betaalbaarheid van nationale milieu- en klimaatdoelen. Daarnaast zal het verbeteren en harmoniseren van Europese milieumonitoring een positief effect hebben op onder andere de luchtkwaliteit, gezondheid, het behoud van biodiversiteit en de kapitaalvoorraden voor latere generaties. Stoffen komen vrij en worden uitgestoten naar water en lucht, met de aanpak hiervan wordt tevens gewerkt aan de grensoverschrijdende effecten van milieuvervuiling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het actieplan is over het algemeen positief ontvangen door de lidstaten. Er bestaat brede overeenstemming onder lidstaten over een integrale en preventieve aanpak van milieuvervuiling. Een aantal lidstaten heeft aangegeven de doelstellingen wat betreft luchtkwaliteit niet ambitieus genoeg te vinden. Daarnaast benadrukt een aantal lidstaten het belang van de inzet op en het uitwerken van de internationale component in het actieplan. Ook heeft een aantal lidstaten aangegeven behoefte te hebben aan een precieze uitwerking van het plan.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het actieplan. Wel kan ervan uitgegaan worden dat dit plan aansluit bij de positie van het Parlement zoals uiteengezet in de Green Deal resolutie .

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu, landbouw en visserij, energie en vervoer. Op deze terreinen heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, sub d, e, g, i, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de nulvervuilings-ambitie rechtvaardigt optreden op EU-niveau. EU-brede doelstellingen, zoals geformuleerd in deze mededeling of afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, kunnen beter worden behaald wanneer maatregelen worden genomen op EU-niveau dan op nationaal niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet is van mening dat het optreden, zoals verwoord in deze mededeling, geschikt lijkt te zijn om de milieu- en klimaatdoelen (uit de Green Deal) te bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het streven van de Commissie om EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn te brengen met de nieuwe WHO-luchtkwaliteitsrichtsnoeren, zodat deze voldoen aan het ambitieniveau voor wat betreft het terugbrengen van de luchtverontreiniging. De doelen, zoals verwoord in het actieplan, zijn op hun beurt weer nodig om aan de milieu- en klimaatdoelen van de Green Deal te voldoen (welke het klimaatakkoord van Parijs volgt). Daarbij gaat het aangekondigde beleid niet verder dan noodzakelijk. Zo lijkt er op basis van het actieplan voldoende ruimte behouden te blijven voor het ontwikkelen van beleid voor lokale gebiedskenmerken (zoals bodem en stroomgebieden) om daarop toegesneden normen op te stellen.

d) Financiële gevolgen

Uit het actieplan zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Het is uit de mededeling wel op te maken dat de aangekondigde initiatieven tot financiële gevolgen zullen leiden voor lidstaten en hun uitvoeringsorganisaties, hoewel over de precieze kosten nu nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar bij harmoniserende EU-wetgeving, het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking (bijv. in het delen van data, zoals wordt voorgesteld in het actieplan) en de monitoring van de aangekondigde maatregelen om aan de nulvervuilingsambitie te voldoen. Ook investeringen inzake de voorgestelde digitaliseringsinitiatieven zullen kosten met zich meebrengen, inclusief de mogelijke inzet van extra personele capaciteit. Om de nationale veerkracht en aanpak tegen vervuiling te helpen versterken, geeft de Commissie in haar mededeling aan dat financiële steun beschikbaar is via het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling plus, het InvestEU fonds, het instrument voor technische ondersteuning, Horizon Europe en NextGenerationEU.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Omdat de aangekondigde maatregelen voorsnog moeten worden uitgewerkt is het op dit moment lastig te beoordelen welk effect dit zal hebben op de regeldruk. Dat de regeldruk n.a.v. de aangekondigde maatregelen uit dit actieplan kan toenemen, is voorstelbaar. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich in ieder geval inzetten om de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten zo minimaal mogelijk te houden. Daarbij zal ook worden gekeken naar de regeldruk en administratieve lasten voor medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.

Aan de hand van de voorgestelde maatregelen die zich richten tot het bedrijfsleven is de verwachting dat de concurrentiekracht van de EU vergroot wordt, mede vanwege de baten wat betreft verminderde milieuschade en het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid.

Tot slot wordt er niet verwacht dat het actieplan (negatieve) geopolitieke consequenties zal hebben. Het actieplan zet zich, als onderdeel van de Green Deal, in op het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving wereldwijd en benadrukt de kansen van mondiale klimaatdiplomatie. Het aangrijpen van de globale milieuproblematiek middels intern en extern EU-beleid biedt de mogelijkheid om de samenwerking met landen buiten de EU te intensiveren ten behoeve van het milieu, maar brengt ook andere voordelen met zich mee (innovatie, werkgelegenheid, politieke goodwill etc.).

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

BZK:

5.1.2e

JenV:

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

LNV:

5.1.2e

BZ:

5.1.2e

VWS:

5.1.2e

EZK:

5.1.2e

IPO:

5.1.2e

UVW:

5.1.2e

VNG:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e



## **EZK, ism JenV en BZK, COM(2021)206, Verordening betreffende Kunstmatige Intelligentie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geharmoniseerde regels voor kunstmatige intelligentie (Wet kunstmatige intelligentie) en tot wijziging van bepaalde Unie-wetgeving

**Datum ontvangst Commissiedocument**  
21 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 206](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

**Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing**  
[SWD\(2021\) 84](#)

**Behandelingstraject Raad**  
Telecomraad

**Eerstverantwoordelijk ministerie**  
Gezamenlijke verantwoordelijkheid Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Rechtsbasis**  
Artikel 16 en artikel 114 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

**Besluitvormingsprocedure Raad**  
Gekwalificeerde meerderheid

**Rol Europees Parlement**  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### **a) Inhoud voorstel**

Op 21 april 2021 presenteerde de Commissie het voorstel voor een verordening voor kunstmatige intelligentie (AI), als onderdeel van het bredere AI-pakket . Het voorstel heeft als doel om ervoor te zorgen dat AI-systemen die op de Europese markt worden gebracht en gebruikt, veilig en in overeenstemming zijn met de geldende fundamentele rechten en waarden binnen de EU zoals onder andere neergelegd in de Europese verdragen en internationale mensenrechtenverdragen en in wet- en regelgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het streven is om zo een interne markt voor veilige en betrouwbare AI-systemen te faciliteren terwijl marktfragmentatie wordt voorkomen. Tevens wil de verordening zorgen voor juridische zekerheid om investeringen en innovatie in AI te faciliteren.

Het voorstel onderscheidt de volgende categorieën AI-systemen: Verboden praktijken waarbij bepaalde AI-systemen worden gebruikt met onacceptabele risico's; Hoog-risico AI-systemen die moeten voldoen aan verplichtingen en de nakoming hieraan moeten aantonen door middel van een ex ante conformiteitsbeoordeling; AI-systemen waarvoor bepaalde transparantievereisten gelden; en voor AI-systemen met geen of minimale risico's is een raamwerk voor vrijwillige gedragscodes

voorzien.

#### Reikwijdte en definitie AI

De Commissie hanteert een definitie van AI die naast zogenaamde machine learning technieken ook andere algoritmische systemen omvat. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om besluitvormingssystemen op basis van klassieke statistiek, beslisbomen en zoekmethodes. Het voorstel is van toepassing op AI-systemen die in de EU op de markt worden gebracht of in gebruik worden genomen, in sectoren uiteenlopend van speelgoed tot vervoersmiddelen, infrastructuur, machines en software die besluitvorming ondersteunt, ongeacht waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden en ongeacht of sprake is van privaat of publiek gebruik. Het voorstel introduceert verschillende vereisten voor de ontwikkeling, het op de markt brengen en het in gebruik nemen van hoog-risico AI-systemen die kunnen gelden voor providers, importeurs, distributeurs en gebruikers. AI-systemen exclusief ontwikkeld of gebruikt voor militaire doeleinden zijn uitgezonderd.

#### Verboden praktijken

Onder het verbod valt een aantal 'praktijken' waarbij AI-systemen worden gebruikt: om menselijk gedrag, meningen of besluiten te manipuleren; om kwetsbaarheden van personen of groepen te exploiteren; en om personen sociaal te scoren (social scoring) of te beoordelen.

Daarnaast is er ook een verbod op het gebruik van real-time biometrische identificatie in de publieke ruimte ten behoeve van strafrechtelijke rechtshandhaving. Voor dit laatste verbod zijn er uitzonderingen mogelijk onder bepaalde omstandigheden. Om bij uitzondering real time biometrische identificatie in te mogen zetten door rechtshandhavingsautoriteiten is een ex ante autorisatieprocedure voorgesteld.

#### Risicobenadering

In het voorstel worden aanvullende, veelal procesmatige, verplichtingen gesteld aan de providers van hoog-risico AI-systemen en, zij het in mindere mate, aan de gebruikers van hoog-risico AI-systemen. De verplichtingen hebben onder andere betrekking op data, menselijke controle, technische documentatie, nauwkeurigheid en cyberveiligheid. Ook onderdeel hiervan zijn documentatievereisten om inzicht te bieden in de werking en gemaakte keuzes bij AI-systemen. Als hoog-risico worden in ieder geval aangemerkt bepaalde AI-systemen die als veiligheidscomponent onderdeel zijn van een product of zelf een product zijn die onder het toepassingsbereik van de door de Commissie opgestelde lijst van sectorale regelgeving valt. De Commissie heeft, naast de grote lijst producten, infrastructuur en machines, een lijst opgesteld van hoog-risico AI-systemen die met name een hoog risico vormen voor fundamentele rechten. Deze lijst bevat voornamelijk systemen die ingezet worden in de publieke sector (zoals onderwijs, rechtshandhaving, asiel en publieke dienstverlening), maar ook in de financiële sector en in de werving en selectie van personeel en inzet van AI bij o.a. de besluitvorming in het arbeidsrecht. De Commissie krijgt in het voorstel de bevoegdheid om deze lijst aan te vullen met AI-systemen die vallen binnen de op deze lijst genoemde toepassingsgebieden.

#### Conformiteitsbeoordelingen

Providers dienen de naleving van de aanvullende verplichtingen voor hun hoog-risico AI-systemen aan te tonen door middel van een ex ante conformiteitsbeoordeling. Na het uitvoeren van de conformiteitsbeoordeling, dient een provider een verklaring van conformiteit op te stellen en het AI-systeem zichtbaar voorzien van een CE-keurmerk (EU-productcertificeringskeurmerk). Bij iedere substantiële verandering aan het AI-systeem na introductie op de markt of ingebruikname, moet een nieuwe conformiteitsbeoordeling te worden uitgevoerd.

#### Transparantie voor overige AI-systemen

De Commissie heeft specifieke transparantieplichtingen (anders dan de transparantieplichtingen die gelden voor hoog-risico AI-systemen) gesteld voor AI-systemen die bedoeld zijn om interactie met natuurlijke personen te hebben (zoals chatbots) of content te genereren of het zich voordoen als een (bestaand) persoon (zoals deepfakes). Daarnaast gelden deze verplichtingen voor AI-systemen die gebruikmaken van emotieherkenningstechnologie of biometrisch categoriseren. De transparantieplichtingen die gelden voor deze specifieke AI-systemen zien vooral op het duidelijk maken dat men te maken heeft met een AI-systeem, tenzij

dit duidelijk is door omstandigheden of de gebruiksaanpak. Daarnaast geldt een verplichting om, als dat het geval is, duidelijk te maken dat een AI-systeem gebruik maakt van emotieherkenning en/of biometrische categorisatie. Wanneer deze systemen ook vallen onder een hoog-risico categorie, gelden deze verplichtingen aanvullend.

#### Toezicht en governance

Het voorstel creëert een systeem voor toezicht dat ziet op de toepassing en naleving van de in het voorstel opgenomen vereisten en verplichtingen. Elke lidstaat dient een nationale toezichthouder aan te wijzen of in te stellen die verantwoordelijk is voor het toezicht op de verordening in algemene zin. Daarnaast wordt het bestaande toezicht uitgebreid door het instellen van een 'Europees Artificial Intelligence Board' (bestaande uit de hoofden van de toezichthouders van de lidstaten en de European Data Protection Supervisor). Lidstaten moeten verder toezichthouders aanwijzen, afhankelijk van de sector waar een AI-systeem in gebruik wordt genomen. In het geval van AI-systemen die voor de rechtshandhaving worden gebruikt, zal een lidstaat het toezicht moeten beleggen bij de nationale autoriteit voor gegevensbescherming of bij een nationale autoriteit die meer specifiek toezicht uitoefent op het gebied van rechtshandhaving, immigratie of asiel. Toezichthouders kunnen boetes uitdelen als organisaties zich niet aan de eisen van deze verordening houden. Verder krijgen toezichthouders de mogelijkheid om de gebruikte datasets en de verplichte documentatie, die providers van hoog-risico AI-systemen moeten produceren, in te zien. Wanneer deze documentatie ontoereikend is om te bepalen of Unie-verplichtingen zijn geschonden die fundamentele rechten beogen te beschermen, kunnen de systemen worden getest door de markttoezichthouder. Er gelden verder bepalingen met betrekking tot vertrouwelijkheid van de informatie die wordt ingezien. Het voorstel introduceert daarnaast een EU-brede database waar providers van hoog-risico AI-systemen zich moeten aanmelden.

#### Innovatie en regeldruk

Een van de doelstellingen van dit voorstel is het creëren van een wetgevend kader dat toekomstgericht, veerkrachtig en innovatie-vriendelijk is. De Commissie noemt een aantal maatregelen om hoge nalevingskosten te vermijden en daarmee te voorkomen dat de verordening innovatie belemmert (in plaats van stimuleert). Hierbij benadrukt de Commissie nadrukkelijk het belang voor kleine organisaties en bedrijven (bijv. mkb), zij krijgen daarom ook voorrang bij experimenteerruimtes. In experimenteerruimtes zoals regulatory sandboxes, digitale innovatiehubs (DIH) en test- en experimenteerfaciliteiten (TEF), kunnen bedrijven en andere (publieke) organisaties testen of hun AI-systemen – nog voordat ze in gebruik worden genomen – aan de geldende verplichtingen voldoen. Directe begeleiding door de toezichthoudende instelling zou daarbij het juridische risico tot een minimum beperken en de nalevingskosten voor deelnemende organisaties verlagen. De Commissie geeft aan dat dit bedrijven zal helpen hun producten en diensten sneller op de markt te brengen. Als gevolg hiervan zouden de regelgevingsvereisten geen belemmering moeten vormen voor het betreden van de markt.

#### b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment stelt dat AI als technologie enerzijds veel maatschappelijke en economische voordelen kan hebben, maar dat anderzijds bepaalde AI-systemen risico's voor de veiligheid en fundamentele rechten van Europese burgers met zich mee kunnen brengen. De Commissie kiest voor een risicogerichte aanpak waarbij voor hoog-risico AI-systemen eisen zullen gelden als aanvulling op reeds bestaande wet- en regelgeving. Het vrijwillig opstellen van een gedragscode voor niet hoog-risico AI-systemen is tevens onderdeel van de gekozen richting. Hiermee streeft de Commissie ernaar om enerzijds ruimte te bieden voor innovatie en het benutten van de kansen van AI en anderzijds de risico's voor veiligheid en fundamentele rechten te beperken.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het terrein van AI is in verschillende brieven aan de Tweede kamer verwoord, zoals onder meer: het Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie (SAPAI), AI publieke waarden en mensenrechten en de brief over Waarborgen tegen risico's van data analyse door de overheid. Nederland zet in op AI-systemen die de mens dienen, veilig zijn en vertrouwd kunnen worden, die publieke waarden borgen en waarbij een goede rechtsbescherming verzekerd

is. AI is nu niet ongereguleerd, immers wordt doorgaans niet de technologie zelf gereguleerd, maar bijvoorbeeld bepaald gedrag (bijv. verbod van discriminatie), een bepaalde activiteit (bijv. het nemen van overheidsbesluiten), bepaalde uitkomsten of wat er moet gebeuren bij schade (bijv. productaansprakelijkheid). Dit neemt niet weg dat ontwikkelingen en ervaringen met de inzet van AI en de effectiviteit en toepasbaarheid van bestaand beleid en wetgeving uitwijzen dat nieuwe regels en instrumenten nodig zijn. Waar mogelijk dient te worden aangesloten op bestaande kaders.

Het kabinet werkt ook aan de ontwikkeling en toepassing van instrumenten die overheden en bedrijven ondersteunen bij het nakomen van bestaande wettelijke verplichtingen en die (daarmee) helpen verantwoorde AI te ontwikkelen en in te zetten.

Naar aanleiding van de publicatie van het "Witboek AI" door de Europese Commissie heeft het kabinet haar appreciatie hiervan met de Tweede Kamer gedeeld. In de appreciatie wordt ingegaan op de gewenste samenhang tussen het – in het Witboek genoemde – Ecosysteem van excellentie en Ecosysteem van vertrouwen. Het kabinet heeft als vertrekpunt dat de twee ecosystemen van excellentie en vertrouwen hand in hand gaan en elkaar versterken. Het Ecosysteem van vertrouwen, waar de voorgestelde verordening invulling aan geeft, creëert de juiste randvoorwaarden voor mensgerichte en veilige AI-systemen, waardoor economische en maatschappelijke kansen van AI kunnen worden benut. Voor (aanvullend) beleid en wetgeving pleit het kabinet voor een 'lerende aanpak', waarbij onderzoek, experimenten en pilots input opleveren voor nut, noodzaak, toepasbaarheid en impact van het instrumentarium.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel en staat positief tegenover de doelstellingen zoals beschreven in het voorstel. Het kabinet vindt het belangrijk dat striktere verplichtingen gelden voor hoog-risico AI-systemen. Het kabinet is verder positief over de doelstelling van de Commissie om leiderschap te tonen in het bevorderen van betrouwbare en veilige AI door wetgevende kaders te stellen, waarmee de EU wereldwijd de standaard kan zetten. Het kabinet acht het van belang dat zoveel als mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande (EU-)wettelijke kaders en dat daardoor bij nieuwe regels rechtszekerheid wordt geboden. Bij het huidige voorstel heeft het kabinet wel meerdere vragen en bezwaren. Op verschillende punten ontbreekt bij de gehanteerde definities en formuleringen in het voorstel de helderheid. Het gaat hier met name om de formulering van de verboden en de hoog-risico categorieën en de definities van provider, gebruiker en de 'ingebruikname' van AI-systemen. Onduidelijke definities en formuleringen kunnen onzekerheid geven over wanneer een AI-systeem onder de reikwijdte van het voorstel valt en wanneer een organisatie kan worden aangemerkt als een provider. Daarnaast heeft het kabinet vragen in relatie tot de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de gekozen systematiek voor organisaties in de praktijk. Deze procedures vergen van de betrokken overheids- en uitvoeringsorganisaties en bedrijven aanpassing van werkwijze, aanvullende verplichtingen en extra capaciteit en specifieke kennis en expertise t.a.v. de huidige situatie. Het is vanwege de eerder geschetste onduidelijkheden over enkele bepalingen in het voorstel op dit moment nog niet mogelijk om een sluitend antwoord te geven op de vraag wat de implicaties exact zijn. Het kabinet roept de Commissie daarom op om zaken te verduidelijken waar het kan, en waar dat niet kan, voldoende ruimte te bieden voor de lerende aanpak waar Nederland voor staat. Zo is er voldoende ruimte voor evaluatie om daar waar nodig bij te sturen als de praktijk daar om vraagt. De initiële inzet van het kabinet is gericht op het verduidelijken en aanscherpen van de in het voorstel gehanteerde definities, de voorziene werking van de verordening in de praktijk, en de relatie tot bestaande wetgeving.

Reikwijdte en definitie

Het voorstel introduceert meerdere definities, waaronder een nieuwe definitie van AI. Het kabinet merkt op dat de hier gehanteerde definitie dusdanig ruim is dat potentieel alle algoritmische informatiesystemen onder het begrip AI vallen, waarmee de administratieve lasten mogelijk fors kunnen worden. Ook een groot aantal systemen dat nu al gebruikt wordt en die niet als AI beschouwd worden in de samenleving vallen namelijk onder deze nieuwe definitie. Het kabinet constateert dat – hoewel het begrijpelijk is dat de Commissie niet alleen zelflerende of redenerende systemen onder de reikwijdte van de verordening wil brengen – hiermee een definitie van AI wordt gehanteerd die niet correspondeert met wat doorgaans in de wetenschap en

dagelijkse praktijk als AI wordt aangemerkt. De Commissie is bevoegd om de lijst met technieken en technische benaderingen, waarnaar wordt verwezen in de definitie van AI, te amenderen. Verder merkt het kabinet op dat de rolbeschrijving aanscherping behoeft. Zo is het onduidelijk wanneer organisaties, en in het bijzonder overheidsorganisaties, als provider kunnen worden beschouwd als zij systemen ontwikkelen voor eigen gebruik en daarmee aan aanvullende eisen moeten voldoen. Als laatste constateert het kabinet dat de verordening ook veel nieuwe definities introduceert, zoals die van 'ingebruikname', om de geheel nieuwe systematiek te faciliteren. Het kabinet zal erop aandringen dat er aan het begin van de onderhandelingen duidelijkheid ontstaat over deze definities en actoren, zodat de coherentie met bestaande regelgeving kan worden geborgd.

#### Het verbod op bepaalde systemen en real-time biometrie in de publieke ruimte

Het kabinet merkt op dat de huidige formuleringen van de verboden voor bepaalde praktijken nog onduidelijk zijn. Het is voor meerdere interpretaties vatbaar welke AI-systemen precies onder het verbod vallen. Met betrekking tot het verbod op het gebruik van real-time biometrische identificatie systemen in de publieke ruimte ten behoeve van rechtshandhaving geldt dat het kabinet, net als de Commissie, van inziens is dat het gebruiken van real-time biometrische identificatie een zeer grote inbreuk maakt op de fundamentele rechten en dus zo veel mogelijk moet worden beperkt. Tegelijk erkent het kabinet net als de Commissie dat er een beperkt aantal uitzonderingsgevallen denkbaar is in de toekomst waarin de noodzaak van het gebruiken van deze technologie bestaat.

#### Conformiteitsbeoordelingen

Voordat hoog-risico AI-systemen op de markt worden gebracht of in gebruik worden genomen, dienen providers een conformiteitsbeoordeling uit te voeren. Door de eerdergenoemde onduidelijkheden in de definities van provider en ingebruikname, bestaat er nog onzekerheid over wanneer en door wie de beoordeling uitgevoerd dient te worden. Het kabinet merkt verder op dat moet worden bekeken of en hoe het instrument van conformiteitsbeoordelingen in alle gevallen werkbaar is voor zowel het op de markt brengen van hoog-risico AI-systemen als voor de ingebruikname (binnen de eigen organisatie) hiervan. Het kabinet hecht belang aan meer helderheid over de exacte implicaties van de conformiteitsbeoordeling voor bepaalde overheidsdiensten teneinde een zorgvuldige weging te kunnen maken van de noodzaak en de voor- en nadelen van een alternatieve systematiek. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat kritisch moet worden gekeken naar de formuleringen van een aantal verplichtingen en hoe de nakoming hiervan wordt beoordeeld. Het gaat hier met name om de verplichtingen die betrekking hebben op de gebruikte (training) data bij hoog-risico AI-systemen. Daarnaast verdient de mogelijke impact van een conformiteitsbeoordeling op innovatie(snelheid) verdere aandacht.

#### Transparantie voor overige AI-systemen

Het kabinet is in beginsel positief over het stellen van aanvullende transparantieplichtingen voor bepaalde AI-systemen die niet altijd onder de hoog-risico categorieën vallen. De daarbij door de Commissie geïdentificeerde categorieën, te weten: interactie van AI-systemen met natuurlijke personen, gebruik van emotie-herkende systemen of op basis van biometrie categoriserende systemen, en gemanipuleerde beelden (deepfakes), kan het kabinet goed volgen. Dergelijke toepassingen kunnen immers tot een schending van mensenrechten leiden, of anderzijds schade veroorzaken. Dit sluit ook aan bij de kabinetsinzet in het kader van de DSA en het adresseren van desinformatie. Het voorstel is echter niet duidelijk over voor wie deze transparantieplichtingen gelden: voor de ontwikkelaar van dergelijke AI-systemen, voor platformen waar een burger een dergelijke transparantie notificatie ziet of voor beiden. Dergelijke transparantie is alleen effectief als deze niet gemakkelijk omzeild kan worden, of een contraproductieve uitwerking heeft. Het kabinet stelt ook de vraag of een transparantieplichting wel voldoende is om eventuele schade en schendingen van mensenrechten te vermijden, of dat de toepassingen in kwestie (bijvoorbeeld het zonder toestemming verwerken van biometrische gegevens) niet reeds verboden zijn. Het kabinet zal de Commissie vragen deze verplichtingen nader uit te werken alvorens hier een definitief oordeel over kan worden geveld.

#### Toezicht en governance

AI-systemen moeten veilig zijn en fundamentele rechten respecteren. De rol van (menselijk) toezicht is daarbij essentieel. In verschillende sectoren zijn er al regels die productveiligheid en

fundamentele rechten beschermen en daar is toezicht op. In het voorstel worden de verplichtingen en het toezicht in het bestaande systeem geïntegreerd. Het kabinet zal aandacht vragen voor de verhouding tussen het huidige toezicht en deze nieuwe bepalingen: het moet duidelijk zijn welke toezichthouder bevoegd is, hoe het bestaande toezichtkader aansluit op nieuwe kaders en hoe toezichthouders zich tot elkaar verhouden en elkaar kunnen versterken. In het voorstel worden aanvullende regels gesteld aan toezicht, maar er worden geen nieuwe rechten voor burgers en consumenten geïntroduceerd. Het kabinet begrijpt dat deze verordening hier ook niet voor bedoeld is, maar benadrukt het belang dat dit in specifieke (consumenten)regelgeving alsnog gebeurt. Het kabinet vindt het belangrijk dat voor burgers en consumenten duidelijk is hoe zij hun recht kunnen halen. Als zij dat doen op basis van bestaande (EU- en nationale) wetgeving, die productveiligheid en fundamentele rechten beschermen, moet duidelijk zijn welke rol de aanvullende verplichtingen uit het voorliggende voorstel daarbij spelen. Dat geldt ook bij grensoverschrijdende zaken. In de herziening van de productaansprakelijkheidsrichtlijn, die naar verwachting later dit jaar gepubliceerd zal worden, wordt hier verder op ingegaan.

Daarnaast is het van belang dat het toezicht op de inzet van AI-systemen in de rechterlijke macht ook binnen de rechterlijke organisatie ligt, conform het toezicht op gegevensverwerking door gerechten en andere rechterlijke autoriteiten. Dit om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken te waarborgen. Het kabinet vindt het daarom positief dat binnen het voorstel de mogelijkheid bestaat om nationaal maatwerk te leveren bij het beleggen van de toezicht- en handhavingstaken en -bevoegdheden. Hiermee kan het toezicht op de verordening aansluiten bij het bestaande toezicht en kunnen toezichthouders vanuit hun eigen domein en expertise toezicht houden. Door deze aanvullende taken die bij verschillende toezichthouders erbij komen, moet er ook aandacht zijn voor de benodigde middelen, capaciteit en expertise van de verschillende toezichthouders. Het kabinet vraagt zich af of de door de Commissie benoemde benodigde bezetting van 1 tot 25 FTE bij de toezichthoudende instantie voldoende is.

#### Innovatie en regeldruk

Het is de eerste inschatting van het kabinet dat de door de Commissie geschatte kosten en regeldruk voor de naleving aan de lage kant zijn en dus in de praktijk hoger zullen uitvallen. Dit geldt voor mkb-bedrijven, startups en kleine organisaties in algemene zin, en kunnen zo ook een drempel opwerpen voor de marktintroductie van innovatieve AI-systemen. Daarnaast zal de impact, van de verplichtingen uit het voorstel, op de publieke sector relatief groot zijn. Met het oog op het bovenstaande zet het kabinet zich er voor in dat de administratieve verplichtingen zo lastenluw en effectief mogelijk worden vormgegeven. Nederland verwelkomt dan ook de handreiking om onder meer mkb-bedrijven hierbij tegemoet te komen door hen toegang te geven tot regulatory sandboxes, in combinatie met begeleiding door de toezichthouder en ziet dit dan ook als eerste goede stap. Het kabinet moedigt de maatregelen aan die zich richten op de kleine ontwikkelaars en gebruikers van AI-systemen. Voor het kabinet is het belangrijk dat er concreet wordt gemaakt onder welke criteria en condities de deelname aan een regulatory sandbox mogelijk is. Zo worden juridische kosten en rechtsonzekerheid tot een minimum beperkt. Het valt verder te bezien in hoeverre de beoogde stimulerende werking van het voorstel voor innovatie met AI wordt afgenomen door de nalevingskosten. Het kabinet realiseert zich dat deze vraag complex is en mede afhangt van de concurrentieomgeving voor de specifieke toepassing en de technische specificiteit ervan. Het is voor het kabinet daarbij van belang dat de regeldruk geen belemmering zal zijn voor de innovatie op het gebied van AI binnen de EU. Een aspect dat in dit verband relevant is, is de verplichting om opnieuw een conformiteitsonderzoek te verrichten bij zogenaamde 'substantiële' veranderingen aan een AI-systeem. De Commissie zou moeten verduidelijken wanneer precies sprake is van een substantiële verandering en of alle stappen opnieuw doorlopen moeten worden. De acties in de herziening van het coördineerde plan voor AI zijn een noodzakelijk complement om het innovatiepotentieel van het voorstel te kunnen verzilveren.

#### c) Eerste inschatting van het krachtenveld

De eerste reacties van de EU-lidstaten op het AI-pakket zijn overwegend positief. AI wordt door alle EU-lidstaten, waaronder Nederland, als relevante technologie gezien met veel potentieel. In het Europees Parlement wordt de verordening naar verwachting behandeld in het IMCO-comité. De rapporteur in het speciale comité inzake kunstmatige intelligentie in het digitale tijdperk is Ibán García del Blanco. Eerder heeft het EP gepleit voor een kader voor ethische aspecten van

kunstmatige intelligentie. In dat licht is de verwachting dat het EP positief zal staan tegenover het initiatief van de Commissie voor een raamwerk voor AI toepassingen.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### **a) Bevoegdheid**

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel vindt zijn rechtsgrondslag in de artikelen 16 en 114 VWEU. Artikel 114 geeft de EU de bevoegdheid tot harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreft. Het kabinet kan zich vinden in deze voorgestelde rechtsbasis, aangezien met het voorstel de goede werking van de interne markt voor veilige en betrouwbare AI-systemen wordt gefaciliteerd en gewaarborgd. Verder kan het kabinet zich vinden in artikel 16 VWEU als rechtsbasis voor de voorgestelde regels met betrekking tot AI-systemen die gebruik maken van persoonsgegevens, specifiek ten aanzien van AI-systemen die gebruikmaken van biometrische identificatie. Artikel 16 VWEU geeft de EU immers de bevoegdheid om voorschriften vast te stellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens.

##### **Subsidiariteit**

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van het voorstel is het faciliteren van de interne markt waarin AI-systemen voldoen aan de in de EU geldende regels en waarden met betrekking tot veiligheid en fundamentele rechten. Gezien de mogelijke grensoverschrijdende risico's voor veiligheid en fundamentele rechten die AI-systemen met zich mee kunnen brengen en het belang van een gelijk speelveld binnen de markt, zijn op EU-niveau geharmoniseerde regels wenselijk. Het kabinet onderschrijft daarbij de intentie van de Commissie om te voorkomen dat in de lidstaten verschillende aanvullende juridische kaders voor AI-toepassingen ontstaan, hetgeen leidt tot ongewenste fragmentatie, specifiek gelet op het grensoverschrijdende karakter van de ontwikkeling van AI-systemen, de daarvoor benodigde gegevens en de analyse daarvan. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

##### **b) Proportionaliteit**

Het kabinet oordeelt positief over de proportionaliteit van het voorstel. De voorgestelde vorm en inhoud van het voorstel staan in een evenredige verhouding tot het doel: ervoor zorgen dat AI-systemen die op de Europese markt worden gebracht en gebruikt, veilig en in overeenstemming zijn met de geldende fundamentele rechten en waarden binnen de EU. De benadering om striktere verplichtingen voor AI-systemen vast te leggen op basis van het risico dat zij vormen, acht het kabinet geschikt ter realisatie van de in het voorstel opgenomen doelstellingen met betrekking tot veiligheid en fundamentele rechten. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte aan de lidstaten, bijvoorbeeld doordat het mogelijk blijft om nationaal maatwerk te leveren bij het beleggen van de toezicht- en handhavingstaken en -bevoegdheden. Het kabinet stelt daarbij wel dat er een aantal verduidelijkingen plaats moeten vinden over de uitvoerbaarheid van onder meer de in het voorstel opgenomen verboden praktijken en categorieën hoog-risico AI-systemen en om ervoor te zorgen dat de regelgeving aansluit bij bestaande kaders en governance mechanismen. Hierbij gaat het over onder andere de AVG en de daarbij behorende Data Protection Impact Assessment (DPIA) en bestaande beoordelingen voor productveiligheid.

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

##### **a) Consequenties EU-begroting**

De Commissie geeft in het financieel memorandum van het voorstel aan dat er financiële gevolgen zijn voor de EU-begroting. De Commissie geeft aan dat het voorstel binnen de relevante rubrieken van het MFK kan worden gefinancierd en reserveert voor de periode 2023-2027 2,2 mln. euro in rubriek 1 van het meerjarig financieel kader (MFK) voor operationele en administratieve kosten voor DG CNECT en 7,7 mln. voor personele middelen in rubriek 7 administratie.

Het kabinet is 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.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden  
In het door de Commissie opgestelde impact assessment van het voorstel, worden voor de lidstaten kosten met betrekking tot het toezicht en de handhaving van de verordening verwacht. Deze kosten zijn tweeledig, namelijk kosten voor toezichthoudende autoriteiten, en kosten voor de gebruiker van AI.

De eerstgenoemde kostensoort is het gevolg van het aanwijzen van een toezichthoudende autoriteit voor de implementatie, toezicht en handhaving op de verordening. De Commissie geeft aan dat hiervoor, afhankelijk van het reeds bestaande landschap op toezicht (met andere woorden: in hoeverre toezichthouders al uitgerust zijn voor dergelijk toezicht), 1 tot 25 FTE's nodig zijn. Het is de voorzichtige inschatting van het kabinet dat dit verwachte aantal van de Commissie te optimistisch is en dat meer nodig zal zijn voor het toezicht en de handhaving.

De tweede kostensoort zijn kosten voor naleving en administratieve verplichtingen voor de gebruiker van de techniek. Overheidsorganisaties zullen kosten moeten maken voor de naleving van de aanvullende verplichtingen wanneer zij zelf AI-systemen, die onder dit voorstel vallen, ontwikkelen, als distributeur aanbieden aan medeoverheden en/of zelf gebruiken. Ook voor medeoverheden worden kosten verwacht voor de naleving van dergelijke aanvullende verplichtingen. Omdat nog niet voldoende duidelijk is welke AI-systemen onder dit voorstel vallen, kunnen bij een brede reikwijdte van het voorstel de kosten voor conformiteitsbeoordelingen van hoog-risicosystemen binnen de overheid mogelijk aanzienlijk zijn. Zoals aangegeven in het impact assessment, worden de kosten voor de naleving van de vereisten bij de ontwikkeling van hoog-risico AI-systemen geschat op ongeveer €10.000. Door de gehanteerde criteria voor hoog-risico AI-systemen moet binnen de publieke sector bij toepassingen van AI-systemen al snel rekening worden gehouden met deze meerkosten. De totale kosten voor de verplichtingen die gelden voor de gebruikers van hoog-risico AI-systemen wordt geschat op €5.000 tot €8.000 op jaarbasis. Dit is exclusief de eenmalige en structurele auditkosten. Het impact assessment houdt echter geen rekening met impliciete kosten die voortvloeien uit eventuele vertraging die ontstaat door de conformiteitsbeoordeling en eventuele verificatie door derde partijen. Dit geldt voor zowel overheidsorganisaties als bedrijven.

De budgettaire gevolgen worden 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  
Ook voor bedrijven die AI-systemen ontwikkelen en leveren, geldt dat het voorstel leidt tot verschillende administratieve en inhoudelijke verplichtingen zoals het opzetten en gebruiken van een systeem voor kwaliteits- en risicobeheersing, het bijhouden van gegevens (documentatieverplichtingen), informatieverstrekking en transparantie. Voor de ontwikkelaars van hoog-risico AI-systemen worden de kosten voor naleving van de aanvullende verplichtingen, net als eerder beschreven, door de Commissie geschat op ongeveer €10.000. De Commissie probeert met name de eenmalige kosten enigszins in perspectief te plaatsen door deze af te zetten tegen de ingeschatte gemiddelde ontwikkelingskosten van een AI-systeem en door een vergelijking te maken met de nalevingskosten voor mkb-bedrijven die gepaard gingen met de implementatie van andere recente initiatieven van de Commissie. De gemiddelde ontwikkelingskosten van een AI-systeem worden door de Commissie ingeschat op €170.000. Niet rekening houdend met de eenmalige en structurele auditkosten (aangezien deze lastig zijn in te schatten), kan gezegd worden dat er sprake is van grofweg 4 tot 5% extra eenmalige regeldrukkosten per AI-systeem. Verder voorziet het voorstel ook in de mogelijkheid om vrijwillige gedragscodes op te stellen voor systemen die niet als hoog-risico worden beschouwd. Wanneer een bedrijf vrijwillig kiest voor het voldoen aan een gedragscode, worden dezelfde kosten als hierboven beschreven verwacht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten  
Volgens het impact assessment verwacht de Commissie dat de totale geaggregeerde kosten van naleving voor de EU tussen de €100 en €500 miljoen zullen bedragen in 2025. Hiermee wordt nog



geen rekening gehouden met de eventuele kosten van de vrijwillige gedragscodes. Volgens de Commissie kan het voorstel leiden tot een groei in investeringen in AI binnen de EU. Een toename in vertrouwen in AI kan leiden tot meer vraag en potentiële juridische zekerheden voor bedrijven tot het creëren van nieuwe producten.

De Commissie geeft aan dat geen verschuivingen van de productie van (hoog-risico) AI-systemen naar buiten de EU kan worden verwacht. Dit komt doordat de aanvullende verplichtingen voor alle providers van hoog-risico AI-systemen gelden wanneer zij deze systemen op de Europese markt willen brengen of wanneer deze systemen burgers van de Europese Unie raken. Providers van deze systemen buiten de EU dienen dus ook aan alle verplichtingen te voldoen. Verder verwacht de Commissie niet dat bedrijven zich zullen onthouden van het brengen van hoog-risico AI-systemen op de Europese markt gezien de grootte van het aandeel van de Europese markt in de wereldwijde markt. Het kabinet verzoekt de Commissie om via een rapportage te evalueren wat de daadwerkelijke gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten zijn.

Het kabinet is verder positief over de inzet van de Commissie voor een gemeenschappelijke en gecoördineerde Europese aanpak voor het opbouwen en versterken van strategisch leiderschap op het gebied van AI in sectoren van groot mondiaal belang, zoals op het gebied van gezondheidszorg, robotica, publieke dienstverlening, mobiliteit, en landbouw. Dit versterkt de weerbaarheid van deze sectoren en kan de strategische autonomie van de EU versterken.

## **6. Implicaties juridisch**

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)  
Door de departementen zal geïnventariseerd moeten worden of op de voor hen verantwoordelijke domeinen met de verordening strijdig(e) beleid en/of regelgeving bestaat en in hoeverre deze moet worden aangepast. Op dit moment valt nog lastig in te schatten wat de exacte consequenties zullen zijn. Dit zal ook een belangrijk aandachtspunt zijn voor het kabinet tijdens de onderhandelingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan  
Het kabinet vindt het wenselijk om de Commissie de voorgestelde bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regelgeving toe te kennen, zodat er flexibel kan worden ingespeeld op technologische ontwikkelingen op het gebied van AI.

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de volgende gedelegeerde handelingen vast te stellen: het in overeenstemming met de markt updaten van de lijst van technieken en methoden in bijlage I (artikel 4), het toevoegen van high-risk AI-systemen aan de lijst in bijlage III (artikel 7), het amenderen van bijlage IV om ervoor te zorgen dat de technische documentatie alle informatie blijft bevatten in het licht van de technologische ontwikkelingen (artikel 11), het toevoegen van nieuwe elementen van de conformiteitsbeoordeling aan bijlagen VI en VII (artikel 43, lid 5), het amenderen van artikel 43, lid 1 en 2, om ervoor te zorgen dat bepaalde high-risk AI-systemen onder de conformiteitsbeoordeling van bijlage VII vallen (artikel 43, lid 6), en het updaten van de inhoud van de EU-conformiteitsverklaring (artikel 48, lid 5). Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de bevoegdheden strekken tot het aanvullen en wijzigen van niet-essentiële onderdelen van de verordening. Een bevoegdheid voor de Commissie tot wijziging van het basisinstrument, waartoe ook de bijlagen behoren, kan alleen via delegatie worden verleend. De voorgestelde bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen zijn naar de mening van het kabinet echter onvoldoende afgebakend met betrekking tot de duur ervan. Het kabinet kan daarom niet instemmen met de toekenning van de bevoegdheden voor onbepaalde tijd (artikel 73, lid 2). Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de volgende uitvoeringshandelingen met de onderzoeksprocedure vast te stellen: het nemen van een gemotiveerd besluit waarin notificerende lidstaat wordt verzocht sancties in te stellen als de Commissie vaststelt dat een genotificeerde instantie niet (meer) aan de vereisten van de notificatie voldoet (artikel 37, lid 4), het vaststellen

van gemeenschappelijke specificaties als er geen geharmoniseerde standaarden zijn voor high-risk AI-systemen of als de Commissie deze onvoldoende vindt (artikel 41, lid 1), en het vaststellen van de modaliteiten en voorwaarden voor de werking van de regulatory sandboxes, inclusief de toelatingscriteria, de procedure om deel te nemen of te stoppen en de rechten en plichten van deelnemers (artikel 53, lid 6). Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen (in plaats van delegatie), omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Ook kan het kabinet zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure, omdat het voor de voorgestelde bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen in artikel 41, lid 1, en 53, lid 6, gaat om handelingen van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van verordening 182/2011 (hierna: comitologieverordening). Ook voor de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandeling zoals voorgesteld in artikel 37, lid 4, ligt volgens het kabinet de onderzoeksprocedure voor de hand, aangezien deze uitvoeringshandelingen betrekking kunnen hebben op de veiligheid van mensen (artikel 2, lid 2 onder b) iii) comitologieverordening).

Daarnaast geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen voor het vaststellen van de details en een voorbeeld van een post-markt monitoring plan (artikel 61, lid 3). Bij dit voorstel is niet aangegeven met welke comitéprocedure de uitvoeringshandeling wordt vastgesteld hetgeen erop lijkt te duiden dat hier door de Commissie een zelfstandige uitvoeringshandeling wordt voorgesteld. Het kabinet is kritisch over deze keuze, omdat dit de handelingsruimte voor de Commissie vergroot en de invloed van de lidstaten beperkt. Bij een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid hebben de lidstaten geen rol. Het kabinet is van mening dat een comitologieprocedure zou moeten worden toegepast overeenkomstig de comitologieverordening. Volgens het kabinet zou de onderzoeksprocedure voor de hand zou liggen (artikel 2, lid 2, sub a, in samenhang met artikel 5 van de comitologieverordening). Het kabinet zal hier aandacht voor vragen om ervoor te zorgen dat de invloed en betrokkenheid van de lidstaten op de juiste manier gewaarborgd wordt.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
De verordening treedt in werking 20 dagen na de publicatie en is van toepassing 24 maanden na die datum. Het kabinet zal nog onderzoeken of de inwerkingtredingstermijn haalbaar is. Hierbij moet rekening worden gehouden met een mogelijke terugwerkende kracht van deze verordening op bestaande AI-systemen.

De implementatietermijn kent een uitzondering voor Title III, Chapter 4 (notifying authorities en notified bodies) en Title VI (governance, national competent authorities); terzake wordt een termijn van 3 maanden voorgesteld. Het kabinet is terzake voorstander van een (veel) langere implementatietermijn, omdat aanwijzing, toedeling taken en bevoegdheden, werkwijze etc. van deze instanties tijd kost en bovendien niet los gezien kan worden van de werkzaamheden die ze verrichten (conformiteitsbeoordeling, toezicht, handhaving etc.). Hiertoe ligt een nationale uitvoeringswet in de rede. Bezien moet worden of hierin ook andere bepalingen van de verordening moeten worden uitgewerkt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
De Commissie stelt voor om de verordening drie jaar na inwerkingtreding en daarna iedere vier jaar te evalueren. Daarnaast stelt de Commissie voor om elk jaar te beoordelen of de lijst met hoog risico AI-systemen moet worden aangepast. Het kabinet steunt dit.

e) Constitutionele toets  
Kunstmatige intelligentie (AI) is een algemeen toepasbare technologie met voor- en nadelen voor grondrechten. Het gebruik ervan kan de uitoefening van sociale grondrechten ondersteunen, zoals het recht op onderwijs (artikel 23 Grondwet) en het recht op gezondheid (artikel 22 Grondwet), en bijdragen aan belangrijke doelen zoals veiligheid. De specifieke eigenschappen van bepaalde AI-systemen (ondoorzichtigheid, complexiteit, afhankelijkheid van data, autonoom handelen) kunnen echter risico's betekenen voor vrijwel alle grondrechten en de daarmee samenhangende waarden. Slimme algoritmes creëren bijvoorbeeld diverse manipulatiemogelijkheden. Dat is een risico voor menselijke waardigheid en autonomie, kernwaarden van de Nederlandse maatschappij. Zo kan een AI-systeem zich als een mens voordoen en zo misleiden, of kan subliminale beïnvloeding menselijk gedrag sturen.

De data afhankelijkheid van sommige AI-systemen is een risico voor databescherming en privacy (artikel 10 Grondwet). Daarnaast creëren AI-systemen meer mogelijkheden voor grootschalige surveillance en het op grote schaal beoordelen van (groepen) mensen. Vooral biometrische identificatiesystemen op afstand zoals gezichtsherkenning zijn een gevoelig onderwerp, net als systemen van stem- en emotieherkenning.

AI-systemen kunnen vooroordelen bevatten en daardoor leiden tot ongewenst onderscheid en discriminatie (artikel 1 Grondwet). Dat heeft ook impact op de uitoefening van andere rechten, zoals het recht op sociale zekerheid (artikel 20 Grondwet), het recht op onderwijs (artikel 23 Grondwet) en de vrijheid van vereniging (artikel 8 Grondwet), en de handhaving van het recht door de politie.

De complexiteit en ondoorzichtigheid van sommige AI-systemen kunnen een negatief effect hebben op de rechtsbescherming en tot een ongelijke procespositie (artikel 6 EVRM).

Dit voorstel beoogt juist grondrechten te beschermen. Niet alleen worden de meest kwalijke AI-systemen verboden, maar ook komen er voor hoog-risico AI-systemen verplichtingen om van tevoren die systemen te testen, en bevat de verordening bepalingen over risicomanagement en menselijk toezicht. Zo kunnen vooroordelen en verkeerd toegepaste AI-beslissingen voorkomen worden in belangrijke velden, zoals in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, bij overheidsdienstverlening, handhaving van het recht door de politie, en bij de uitoefening van de rechterlijk macht. Daarnaast beoogt dit voorstel de rechtsbescherming van fundamentele rechten beter te beschermen, door eisen die AI-systemen transparant en navolgbaar moet maken, met toezicht achteraf.

Bepaalde fundamentele rechten zijn in wetgeving uitgewerkt. Dat geldt met name voor het data beschermingsrecht (AVG, de wet politiegegevens), de gelijke behandelingswetgeving, het consumentenrecht, wetgeving op het gebied van asiel, migratie, en wetgeving over platforms. Het kabinet zet er op in dat de verhouding tussen deze regels en die uit de voorgestelde AI-verordening duidelijk is en dat zij elkaar versterken.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het voorstel vereist dat lidstaten bevoegde autoriteiten aanwijzen voor het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde in dit voorstel. Daarnaast worden deze autoriteiten in staat gesteld om, in geval van het nalaten van het voldoen aan de gestelde verplichtingen en/of overtreden van het gestelde in deze conceptverordening te sanctioneren. Dit betekent voor de nog aan te wijzen autoriteiten een uitbreiding van hun wettelijke taken.

Daarnaast is in dit voorstel onder meer voorzien in een verplichte conformiteits-beoordeling voor hoog risico AI-systemen en in een autorisatieprocedure teneinde toestemming te verkrijgen voor het inzetten van specifieke hoog risico AI-systemen. Deze procedures vergen van de betrokken overheids- en uitvoeringsorganisaties en bedrijven aanpassing van werkwijze, aanvullende verplichtingen en extra capaciteit en specifieke kennis en expertise t.a.v. de huidige situatie. Gezien de reikwijdte van de verordening, de gehanteerde definitie van AI, opgenomen verplichtingen en het benodigde toezicht hierop, kan gesteld worden dat de implicaties voor de uitvoering en handhaving aanzienlijk kunnen zijn. Het is vanwege de eerder geschetste onduidelijkheden over enkele bepalingen in het voorstel op dit moment nog niet mogelijk om een sluitend antwoord te geven op de vraag wat de implicaties exact zijn. Dit is voor het kabinet in het vervolgproces een zeer belangrijk aandachtspunt.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

## **9. Signalering en advisering**

N.v.t.

## **10. Europees krachtenveld en acties**

N.v.t.

## **11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

Gezamenlijke verantwoordelijkheid Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

Contactpersonen betrokken ministeries en medeoverheden

JenV

5.1.2e

BZK

5.1.2e

VNG

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

## **FIN, COM(2021)250, Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation EU**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGeneration EU

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

14 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\)250](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Economische en Financiële Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

### **2. Essentie voorstel**

Met de mededeling "een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGeneration EU" geeft de Commissie invulling aan de financiering van het herstelinstrument van de EU ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (NextGenerationEU, NGEU). Het mandaat hiertoe wordt de Commissie verleend in het Eigenmiddelenbesluit (EMB) dat op 14 december 2020 door de Raad werd vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de Commissie tot en met 2026 voor maximaal 750 miljard euro in prijzen van 2018 netto nieuwe leningen mag uitgeven ten behoeve van de financiering van NGEU. Van dit bedrag mag maximaal 360 miljard gebruikt worden voor leningen aan lidstaten en maximaal 390 miljard voor subsidies. Na 2026 mogen er enkel leningen worden aangegaan voor herfinanciering ten behoeve van efficiënt schuldbeheer. Ook dienen de verplichtingen van de EU gestaag en voorspelbaar af te nemen. Met de terugbetaling van de hoofdsom dient voor het einde van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 te worden begonnen en deze hoofdsom moet uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn afgelost.

De Commissie zal gebruikmaken van een gediversifieerde financieringsstrategie waarin leningen met variërende looptijden door middel van verschillende kanalen met open en transparante communicatie naar marktdeelnemers worden uitgegeven. Met deze voorgestelde financieringsstrategie wijkt de Commissie af van het in het verleden door de Commissie toegepaste back-to-back strategie waar de opbrengsten van obligaties rechtstreeks, en onder dezelfde voorwaarden, aan het begunstigde land werden verstrekt. Met de gediversifieerde financieringsstrategie worden gedurende een tijdsbestek van zes maanden (six month windows) leningen aangegaan waarna de financieringskosten van deze leningen aan de begunstigten van de hiermee gemobiliseerde middelen worden toegerekend. De financieringskosten ten behoeve van subsidies worden aan de EU-begroting toegerekend en de kosten ten behoeve van het verstrekken van leningen aan de lidstaten die hier gebruik van maken.

De Commissie geeft een viertal redenen waarom een gediversifieerde financieringsstrategie de voorkeur geniet boven een back-to-back strategie. Ten eerste is het bedrag dat voor de financiering van NGEU geleend moet worden aanzienlijk groter dan de Commissie tot op heden

heeft moeten lenen . Ten tweede, bij back-to-back leningen zouden de transactiekosten hoger zijn dan bij de gekozen gediversifieerde financiering. Ten derde, deze strategie biedt de Commissie voldoende flexibiliteit om in te spelen op de complexiteit en onzekerheid omtrent het schema van uitbetaling aan de lidstaten dat afhankelijk is van behalen van mijlpalen en doelen. Ten vierde, de omvang van de aflossing van de leningen uit de EU-begroting is afhankelijk van de betalingsruimte op de EU-begroting, maar wel gemaximeerd door het EMB. Enige flexibiliteit in de financieringsstrategie is nodig omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 niet bekend is. Dit maakt onderdeel uit van de onderhandelingen over volgende MFK's en EU-begrotingen.

De Commissie definieert acht pilaren waar ze haar financieringsstrategie op baseert. Ten eerste zal de schulduitgifte plaatsvinden op basis van een halfjaarlijks financieringsplan en een jaarlijks besluit betreffende het aangaan van leningen. Deze maximeren de uitgifte van obligaties en kortlopend schuld papier. Ten tweede wordt met transparante communicatie over de schulduitgifte voorkomen dat er verdrukking op de obligatiemarkt ontstaat. Ten derde zal de Commissie een liquiditeitsbuffer bij de Europese Centrale Bank aanhouden om een liquiditeitstekort te voorkomen. Ten vierde zal de Commissie verschillende financieringsinstrumenten inzetten om de hoge frequentie van transacties mogelijk te maken. Gebaseerd op best practices van lidstaten zal er gebruik worden gemaakt van primary dealers. Deze banken zijn aangesteld voor de afname, promotie en distributie van de leningen. Daarnaast zal de Commissie gebruik maken van een veilingplatform. Ten vijfde zullen de transacties in lijn moeten zijn met het onafhankelijk risicomanagementraamwerk en het compliancekader, zoals opgesteld in de bijlage bij de verschenen mededeling . Ook zal de Commissie investeren in haar capaciteiten om renterisico's af te dekken middels het aangaan van renteswaps. Ten zesde wordt o.a. de back-office uitgebreid vanwege het grote aantal transacties. Ten zevende maakt de gediversifieerde financieringsstrategie het mogelijk om lidstaten leningen aan te bieden tegen een relatief lage rente en lange looptijd. Daarnaast noemt de Commissie de mogelijkheid van een grace period, waarbij de lidstaat die een lening ontvangt de eerste periode daarna geen aflossingen hoeft te doen zodat deze eerst volledig kan herstellen van de crisis. Ten achtste komt er heldere en open communicatie naar investeerders over het leningenprogramma.

De Commissie zal 30% van het NGEU-programma financieren door de uitgifte van groene obligaties in lijn met 2018 Action Plan on Financing Sustainable Growth . De uitgaven aan klimaat die lidstaten in hun herstelplannen hebben opgenomen worden hiervoor geselecteerd op basis van de RRF-verordening . Het onderliggende raamwerk voor groene obligaties wordt gebaseerd op tweejaarlijkse rapportages door lidstaten over hun uitgaven. Met deze informatie wil de Commissie investeerders de benodigde zekerheid bieden over de duurzaamheid van de bestedingen die worden gedaan met de financiering die wordt opgehaald met de groene obligaties.

Tot slot zal de Commissie het Europees Parlement en de Raad van de EU regelmatig en uitgebreid informeren over alle aspecten van haar schuldmanagementstrategie. Daarnaast wordt er jaarlijks een update gegeven over de leenactiviteiten conform de bepalingen in het EMB en het interinstitutioneel akkoord tussen het EP, de Raad van de EU en de Commissie .

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein  
Het Nederlandse beleid ten aanzien van schulduitgifte door de Commissie is dat de Commissie binnen het mandaat opereert dat in het Eigenmiddelenbesluit en relevante verordeningen wordt gegeven.

Voor de volledigheid wordt hier nog kort het nationale schuldbeheer toegelicht ter vergelijking. Ook de Nederlandse Staat heeft bij het nationale schuldbeheer als doelstelling om de staatschuld tegen zo laag mogelijke kosten onder acceptabel risico voor de begroting te financieren. Net als de EU wordt door Nederland aan deze doelstelling invulling gegeven door leningen uit te geven op de geld- en kapitaalmarkt. Leningen op de geldmarkt hebben een looptijd van maximaal één jaar waar leningen op de kapitaalmarkt een langere looptijd hebben. Voor het uitgeven van deze leningen maakt de Nederlandse Staat gebruik van primary dealers.

De Nederlandse Staat heeft, eerder dan de EU, ook groene obligaties uitgegeven. De eerste groene obligatie is door Nederland in 2019 geveild. Hiervan is de Kamer middels een kamerbrief op de hoogte gesteld. Met de uitgifte van groene obligaties ondersteunt Nederland de totstandkoming en verdieping van een robuuste en groene kapitaalmarkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie over de leenstrategie die ze voor ogen heeft voor de financiering van NGEU en is van mening dat de Commissie met de voorgenomen strategie binnen het verleende mandaat opereert.

Het kabinet begrijpt de keuze van de Commissie voor een gediversifieerde financieringsstrategie. De financiering van NGEU is groter, complexer en omringd met meer onzekerheid dan de financiering die de Commissie tot op heden heeft moeten doen. Het kabinet merkt op dat door het gebruik van gediversifieerde financiering er een risico bestaat op kruissubsidiering tussen de middelen die worden gebruikt voor uitgaven binnen EU-programma's en de middelen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen aan lidstaten. Het kabinet is van mening dat het risico hierop voldoende is gemitigeerd door het gebruik van bepaalde tijdvakken waarin leningen worden uitgegeven, de six month windows, waarna de kosten naar rato worden verdeeld over de begunstigden die in deze periode middelen ontvangen.

Het kabinet kan zich vinden in de acht pilaren die de fundering vormen van de financieringsstrategie. Zo zorgt het jaarlijks besluit betreffende het opnemen van leningen voor inzicht in de uitvoering van de financiering. Daarnaast zorgt de publicatie van een halfjaarlijks financieringsplan voor transparantie richting de kapitaalmarkt. Het kabinet verwelkomt een transparante communicatie van de Commissie over de voorgenomen schulduitgifte, om verdrinking op de markt te voorkomen. Ook staat het kabinet positief tegenover het voorgenomen prudente kasbeheer van de Commissie om liquiditeitstekorten te voorkomen. Het kabinet kan zich ook vinden in het voornemen van de Commissie om zowel via primary dealers als een eigen veilingplatform NGEU te financieren. Het kabinet onderstreept het belang van een robuust governanceaamwerk en risicomanagementsysteem en verwelkomt de structuur die de Commissie in dit kader opzet. Het kabinet ondersteunt de uitbreiding van de ondersteunende diensten om een efficiënte verwerking en verantwoording te garanderen.

Het kabinet is positief over het nemen van maatregelen die de blootstelling aan renterisico's beperkt, maar benadrukt het belang van prudente omgang met rentederivaten. De Commissie wil door middel van deze strategie leningen verstrekken tegen gunstigere voorwaarden dan waartegen de lidstaten op de kapitaalmarkt zelfstandig kunnen lenen. Daarbij wordt de notie gemaakt dat terugbetaling van leningen door lidstaten kan worden uitgesteld tot zij volledig zijn hersteld van de economische crisis, een zogenoemde grace period. Hoewel het kabinet een voorkeur heeft voor een volledig evenredige jaarlijkse afbetaling van alle gemobiliseerde middelen (voor zowel subsidies als leningen) past een dergelijk voornemen van de Commissie binnen het mandaat zoals verleend in het Eigenmiddelenbesluit en de RRF-verordening. Tot slot staat het kabinet positief tegenover de opbouw van een investor base en open en heldere communicatie naar investeerders.

De Commissie wil 30% van de obligaties voor NGEU uitgeven als groene obligaties. Het kabinet steunt dit voornemen. Met de uitgifte van groene financiering door de Commissie wordt de markt voor groene obligaties verder verdiept. Het kabinet benadrukt daarbij wel dat de uitgifte van groene obligaties door lidstaten zelf ook van groot belang blijft.

Tot slot vindt het kabinet het positief dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad van de EU uitgebreid en regelmatig zal informeren over alle aspecten van haar schuldmanagement.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder de lidstaten bestaat er brede overeenstemming over het belang van een efficiënte financiering van NGEU. In de EcofinRaad van 16 april jl. was er steun voor de mededeling van de Europese Commissie, inclusief de groene obligaties en de bijdrage daarvan aan de groene transitie. Enkele lidstaten hebben daarbij vragen gesteld bij de voorgenomen grace period waarin afbetaling van de lening door lidstaten wordt uitgesteld tot zij economisch voldoende zijn hersteld.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre niet over de voorgestelde financieringsstrategie uitgelaten.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. Deze mededeling is uitgevaardigd in de context van artikel 5, lid 3, van het op 14 december 2020 door de Raad vastgestelde Eigenmiddelenbesluit. Artikel 5, lid 3, draagt de Commissie onder meer op tot het treffen van noodzakelijke regelingen voor het beheer van de transacties tot het opnemen van leningen voor het herstelinstrument NGEU. Daarbij dient de Commissie het Europees Parlement en de Raad regelmatig en uitgebreid over alle aspecten van haar strategie voor schuldbeheer te informeren. Het Eigenmiddelenbesluit zal pas in werking treden als alle lidstaten kennis hebben gegeven van de voltooiing van de volgens hun grondwettelijke bepalingen voor de aanneming van dit besluit vereiste procedures (zie artikel 12 van het Eigenmiddelenbesluit).

##### **b) Subsidiariteit**

De grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling is positief. NGEU is een EU-instrument dat zich richt op het bespoedigen van duurzaam economisch herstel en het vergroten van de economische veerkracht van lidstaten. Het ligt zodoende voor de hand dat de financieringsstrategie voor dit instrument op het niveau van de Unie wordt bepaald.

##### **c) Proportionaliteit**

De grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit is positief. De door de Commissie voorgestelde leenstrategie voor NGEU blijft binnen het mandaat zoals dat door de Raad wordt verleend in het EMB. De in de mededeling opgenomen pijlers lijken daarmee geschikt om hier uitvoering aan te geven en gaat niet verder dan noodzakelijk om NGEU te financieren.

##### **d) Financiële gevolgen**

In de mededeling kondigt de Commissie een aantal acties aan om de voorgestelde financieringsstrategie voor NGEU mogelijk te maken. Deze acties hebben mogelijk financiële gevolgen voor de Commissie. Het betreft hier zowel de uitvoeringskosten die de Commissie maakt om de leenstrategie uit te voeren als de financieringskosten van de leningen zelf. De Commissie stelt in artikel 11, lid 3.e van het implementatiebesluit, dat de kosten conform een nog te presenteren methodologie aan het EU budget en lidstaten die gebruik maken van leningen worden toegerekend. In het MFK is een budget van EUR 12,9 miljard opgenomen voor de rentebetalingen voor wat betreft het subsidiedeel tot en met 2027. Het kabinet is van mening dat eventueel 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. De beschikbare ruimte voor financieringskosten na 2027 maakt onderdeel uit van de onderhandelingen over volgende MFK's en EU-begrotingen. Verder stelt de Commissie in artikel 9 van het implementatiebesluit dat begunstigde lidstaten alle kosten dienen te dragen gerelateerd aan de lening, inclusief administratieve kosten.

In het onwaarschijnlijke geval dat lidstaten de rente- en aflossingsverplichtingen op de aan hen verstrekte leningen niet tijdig aan de EU kunnen voldoen, zal de EU aanvullende eigen middelen opvragen bij de lidstaten, opdat de EU zelf wel tijdig in staat zal zijn om de eigen rente- en aflossingsverplichting te kunnen voldoen. De risico's voor de Nederlandse afdrachten aan de EU die hierdoor ontstaan zijn als garantieverplichting in de begroting van het ministerie van Financiën opgenomen. De garantie is gebaseerd op een raming van de uitstaande schuld en de renteverplichtingen in de komende jaren, op basis van huidige beschikbare informatie van de Europese Commissie. Omdat het moment van uitgifte van het schuldpapier van de Unie, de looptijd en de couponrente nog niet bekend zijn is deze raming met veel onzekerheid omgeven. Zodra het instrument is ingezet zal deze raming aan de werkelijke schulduitgifte door de Unie worden aangepast. Het Nederlandse aandeel in de garantstelling wordt bepaald door middel van het Nederlandse bni in het totale bni van de Europese Unie en is voor 2021 geraamd op 27,4 mld. euro inclusief rente.



De uitvoering van de financieringsstrategie heeft naar verwachting geen financiële gevolgen voor Nederland. Budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten  
De mededeling van de Europese Commissie over de financieringsstrategie voor NGEU zal geen gevolgen hebben voor het Nederlandse beleid. Het is ook niet de verwachting dat de mededeling van de Europese Commissie gevolgen zal hebben voor de concurrentiekracht. De uitgifte van obligaties ten behoeve van NGEU zorgt voor een toename in euro gedomineerde leningen, wat volgens de Commissie een positief effect heeft op de internationale rol van de euro.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden  
OCW:

5.1.2e

BZ:

5.1.2e

BZK

5.1.2e

EZK

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

## **OCW ism EZK, COM(2021)252, Mededeling Mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie. De strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld.

Datum ontvangst Commissiedocument

18 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 252](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

### **2. Essentie voorstel**

In deze mededeling wordt een mondiale benadering van Onderzoek en Innovatie (O&I) in een veranderende wereld beschreven. Gegeven de grotere aandacht rondom internationale samenwerking, druk op de geopolitieke verhoudingen in de wereld en de ontwikkelingen die nu lopen binnen Horizon Europe, is er aanleiding voor een algemene benadering van internationale samenwerking op het gebied van O&I vanuit de Europese Unie. Met de start van Horizon Europe kan deze Commissiemededeling als leidraad fungeren voor internationale samenwerking, onder andere bij het afsluiten van associatieovereenkomsten met derde landen.

Samenwerking over grenzen heen en het wereldwijd mobiliseren van onderzoekers en innovators is cruciaal voor de groene en digitale transitie, de weerbaarheid en het concurrentievermogen van Europa alsmede haar welvaart en welzijn. Met deze nieuwe Europese strategie voor internationale samenwerking bevestigt de Commissie dat openheid bij samenwerking op het gebied van O&I het uitgangspunt blijft, terwijl een gelijk speelveld en wederkerigheid op basis van fundamentele waarden gestimuleerd moeten worden. Ook wordt beoogd de leidende rol van de EU te versterken bij ondersteuning van multilaterale onderzoeks- en innovatiepartnerschappen die oplossingen moeten bieden voor mondiale uitdagingen. De strategie biedt tevens een kader voor implementatie van de internationale dimensie van Horizon Europe.

In het eerste hoofdstuk worden de principes en waarden benoemd die de EU wil borgen en waarlangs de EU haar aantrekkingskracht als hoogwaardig centrum voor O&I in de wereld kan vergroten. Dit zijn o.a. academische vrijheid, onderzoeksethiek en -integriteit, gendergelijkheid, diversiteit en inclusiviteit, open data en open science, standaardisatie en wetenschapsdiplomatie. Er wordt benadrukt dat het kaderprogramma voor O&I, Horizon Europe, open staat voor de rest van de wereld. Aansluitend wordt ingegaan op de open strategische autonomie van de EU. Daarbij gaat het om het vinden van een nieuwe balans tussen openheid en het bewaken van EU-belangen,

kennis, waarden en weerbaarheid. Verder wordt een assertievere EU-benadering voor een gelijk speelveld en wederkerigheid benadrukt. De Commissie wil maatwerk toepassen in de bilaterale O&I-samenwerkingen met derde landen, zodat deze verenigbaar zijn met de Europese belangen en waarden en de open strategische autonomie van de Unie versterkt wordt.

Het tweede hoofdstuk benoemt het belang van multilaterale wereldwijde samenwerking op het gebied van O&I om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden en worden er voorbeelden genoemd van reeds bestaande partnerschappen op dit vlak. Daaropvolgend gaat de mededeling in op de bijdrage van O&I aan de groene en digitale transitie. De Commissie beoogt een internationale benadering voor het verspreiden en delen van data op een veilige manier, het promoten van een veilig, open en veerkrachtig wereldwijd internet en het nastreven van ambitieuze doelstellingen op het gebied van internationale markttoegang met betrekking tot de digitale transitie.

Vervolgens gaat de Commissie in op het thema mondiale gezondheid. De Commissie beoogt haar strategieën rondom gezondheidsstelsels en mondiale gezondheidsbescherming te versterken door middel van onderzoek, innovatie, capaciteitsopbouw en ondersteuning van de lokale productie, waarbij digitale innovaties centraal staan. De EU-geneesmiddelenstrategie speelt een expliciete rol bij het versterken van de EU als internationale speler op het terrein van gezondheid.

In het laatste hoofdstuk worden prioritaire derde landen en regio's benoemd, zoals Afrika en Latijns-Amerika, om mee samen te werken. Gesteld wordt dat samenwerking met specifieke landen veelal plaatsvindt binnen multilaterale partnerschappen, maar dat ook bilaterale O&I-samenwerking versterkt moet worden en dan met name op gebieden die voor de EU van strategisch belang zijn.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het Nederlandse wetenschaps- en innovatiebeleid zijn nauw met elkaar verbonden en vullen elkaar aan. Het Nederlandse wetenschapsbeleid kent drie ambities, zoals verwoord in de Wetenschapsbrief: Nederlandse wetenschap heeft mondiale impact, is verbonden met de samenleving en Nederland is een kweekvijver en haven voor talent. Excellentie en impact vormen daarbij de basis.

Het kabinet is van mening dat Nederlandse O&I van wereldklasse niet zonder openheid, internationale samenwerking, academische vrijheid en talent van over de hele wereld gerealiseerd kan worden. Het kabinet acht het belangrijk dat Nederlandse onderzoekers en innovators kunnen samenwerken met de beste partners ter wereld om samen oplossingen te vinden voor grote maatschappelijke uitdagingen en daarmee zowel het Nederlands als het Europees concurrentievermogen versterken. Daarom is het kabinet voorstander van samenwerking binnen de Europese Onderzoeksruimte (ERA) en van het open karakter van Horizon Europe. In het BNC-fiche over de Mededeling van de Commissie voor een vernieuwde ERA onderschrijft het kabinet het belang van de ERA en internationale samenwerking voor Nederland.

Voor het kabinet is het van belang dat de EU weerbaar is in een verbonden wereld, waar op geopolitiek vlak veel veranderingen optreden. Deze strategische autonomie houdt voor het kabinet in dat de EU in staat is om als mondiale speler op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen. Hierbij dienen de open economie en internationale samenwerking als uitgangspunt te worden gehanteerd en protectionisme zo veel mogelijk te worden vermeden. Dit is ook het standpunt van Nederland geweest tijdens de onderhandelingen over Horizon Europe.

Om ongewenste kennisoverdracht tegen te gaan, heeft het kabinet in de Kamerbrief Kennisveiligheid Hoger Onderwijs en Wetenschap een pakket aan maatregelen aangekondigd, met als doel de kennisveiligheid in het hoger onderwijs en de (toegepaste) wetenschap beter te borgen. Kernwaarden als academische vrijheid, wetenschappelijke integriteit en openheid vormen daarbij het uitgangspunt. Bij de maatregelen draait het om maatwerk en proportionaliteit; het uitgangspunt is steeds 'open waar mogelijk, beschermen waar nodig'. Het kabinet zet daarbij nadrukkelijk in op Europese samenwerking en kennisuitwisseling. Het kabinet is van mening dat er

zowel op nationaal niveau als gezamenlijk op Europees en internationaal niveau moet worden opgetrokken om kennisveiligheid te borgen.

Tot slot maakt het kabinet zich sterk voor een One Health Approach voor infectieziekten; een geïntegreerde aanpak van gezondheidsthematiek, waarin de gezondheid van mensen, dieren en het milieu in direct verband staan met elkaar. Zoönosen- en antibioticaresistentie zijn onderdeel van deze One Health Approach en Nederland kent hiervoor zowel een nationale als een internationale aanpak, waar O&I ook onderdeel van uit maakt. Op EU-niveau speelt Nederland in samenwerking met andere lidstaten een proactieve rol bij de uitrol van de EU geneesmiddelenstrategie. Daarnaast is Nederland zeer actief op dit gebied binnen de Wereldgezondheidsorganisatie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorgestelde aanpak, waarin wordt erkend dat zowel kansen als risico's gepaard gaan met internationale samenwerking op het gebied van O&I, sluit goed aan bij het Nederlandse beleid. Ook de nadruk op principes als wederkerigheid, openheid en het bevorderen van een gelijk speelveld is van belang bij Nederlandse onderzoeks- en innovatiesamenwerkingen. Het kabinet verwelkomt de mededeling en beoordeelt de in de mededeling aangekondigde initiatieven positief. De positieve punten en de aandachtspunten worden hieronder per thema toegelicht.

Het kabinet is positief over de mondiale benadering van O&I van de Europese Commissie en de daarbij horende gebalanceerde aanpak bij het aangaan van internationale wetenschaps- en innovatiesamenwerkingen. Het kabinet benadrukt de volgende positieve punten uit de commissiemededeling. Ten eerste ondersteunt het kabinet de benadering van de Commissie om maatwerk toe te passen in de samenwerking met derde landen. Nederland is voorstander van een pragmatische, transparante en proportionele aanpak, waarbij het belang van internationale samenwerking voorop staat en daarbij aandacht is voor het beschermen van de strategische belangen. Veel van de internationale samenwerkingen vinden plaats via het EU- kaderprogramma Horizon Europe. Het kabinet acht het dan ook positief dat gelijkgestemde landen kunnen associëren bij Horizon Europe. Zo kan de excellente kennis- en innovatiecapaciteit van de EU en de mogelijkheden voor het kennisveld en innovators vergroot worden. Dit versterkt toponderzoek en het concurrentievermogen. Hiervoor is een spoedige afronding van de Horizon Europe- associatieovereenkomsten wenselijk. Daarbij dienen de specifieke uitsluitingsgronden in de implementatie in de associatieovereenkomsten van Horizon Europe beter uitgewerkt en duidelijk onderbouwd te worden om willekeur bij uitsluiting van landen te voorkomen.

Het kabinet vindt het voorstel van de Europese Commissie positief om met wereldwijde partners gezamenlijke onderzoeksagenda's en financieringsprogramma's, zoals Horizon Europe, op te zetten om globale uitdagingen aan te pakken. Wel moet er gewaakt worden voor een exclusieve focus op onderzoek met impact op de korte termijn; ook fundamenteel en ongebonden onderzoek speelt een belangrijke rol bij het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Het kabinet zal zich inzetten om de bovenstaande punten te berde te brengen tijdens de onderhandelingen.

Verder steunt het kabinet het voorstel om te komen tot gerichte bilaterale routekaarten met prioritaire landen buiten de EU. Hierbij is het van belang om in te zetten op duidelijke afspraken op kennisgebieden waarop samenwerking voor EU en prioritaire landen buiten de EU in evenwichtige mate voordelen biedt. Het kabinet zal de Commissie verzoeken om de lidstaten hierbij actief te betrekken, zowel bij het opstellen van en de gesprekken over de routekaarten, alsook het monitoren van de gemaakte afspraken. Ook zal het kabinet de Commissie vragen welke mogelijke consequenties zij voorziet indien derde landen zich niet aan de afspraken in de routekaart houden, aangezien de routekaarten niet bindend zijn.

Het kabinet kijkt ook positief aan tegen het voorstel om in samenwerking met lidstaten de basisprincipes voor internationale samenwerking op het gebied van O&I op te stellen. Het kabinet zal de Commissie wel vragen toe te lichten op welke manier zij deze basisprincipes concreet wil gaan inzetten en acht het hierbij belangrijk dat lidstaten daadwerkelijk nauw betrokken worden bij de verdere uitwerking van deze basisprincipes, zoals de Commissie voorstelt. Verder dient er ook een rol te zijn voor de kennissector, inclusief hoger onderwijs.

Het kabinet onderschrijft de inzet op onderzoek, innovatie en kennisveiligheid als onderdeel van het versterken van open strategische autonomie van de EU. Het kabinet vindt het echter een gemis dat het hoger onderwijsdomein niet wordt betrokken bij alle in deze mededeling aangekondigde initiatieven en maatregelen. Juist omdat in het hoger onderwijsdomein internationale samenwerking ook een belangrijke rol speelt. Daarnaast is het belangrijk dat veiligheidsbewustzijn en weerbaarheid worden verhoogd in de gehele kennissector. Dat is een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse beleid. Verder is het kabinet van mening dat het voorstel te weinig oog heeft voor het nationale beleid omtrent economische – en kennisveiligheid van de EU-lidstaten en de maatregelen die op nationaal niveau al getroffen worden. Het kabinet zal daarom de Commissie vragen om een meer faciliterende en aanjagende rol te spelen om bijvoorbeeld kennisoverdracht tussen lidstaten te stimuleren.

Wat de voorstellen rondom digitale en groene transitie betreft, is het kabinet voorstander van een open economie die gestoeld is op internationale handel en kennisuitwisseling. Het kabinet wil wel benadrukken dat voor een weerbaar digitaal ecosysteem er binnen EU-verband kan worden samengewerkt binnen bestaande initiatieven en structuren, zoals in een Important Projects of Common European Interest (IPCEI) of een industrie-alliantie. Het kabinet merkt ook op dat bij de voorstellen rondom de groene transitie nadrukkelijk ingezet wordt op technologie, terwijl sociale innovatie hier ook een rol zou kunnen en moeten innemen.

Tot slot is Nederland op het gebied van gezondheid positief over het uitwerken van een pandemieverdrag, een initiatief dat initieel door de Europese Raad was gelanceerd. In het verdrag worden de kernpunten van verschillende evaluatiecommissies belegd: een One Health Approach, een mechanisme voor nakoming (compliance), duurzame financiering van de Wereldgezondheidsorganisatie, lokale productie, en digitale innovaties ten behoeve van infectieziektensurveillance en snelle data- en kennisdeling.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat er over het algemeen veel draagvlak zal zijn voor de mededeling en voor de algemene notie dat internationale samenwerking van belang is voor O&I. Veel landen hebben hun eigen inhoudelijke prioriteiten, maar gezien de breedte van de ambities en de veelheid aan voorstellen is de verwachting dat de meeste lidstaten zich hier goed in zullen vinden. In het kader van open strategische autonomie is het de verwachting dat een aantal gelijkgestemde lidstaten het belang van openheid in internationale samenwerking zal benadrukken. Hierbij geldt het principe 'zo open als mogelijk' om samenwerking met historische excellente partners en bondgenoten voort te kunnen zetten en zo reciprociteit te kunnen borgen. Andere lidstaten zullen een meer protectionistische houding tonen en samenwerking (waaronder publieke aanbestedingen) eerder tot de EU willen beperken.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

#### a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het onderzoeks- en innovatieterrein. Op grond van artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) beschikt de EU over een parallelle bevoegdheid op het gebied van onderzoek. De uitoefening van die bevoegdheid belet lidstaten niet om hun bevoegdheid uit te oefenen op dit terrein.

#### b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Vanwege een breed scala aan beleid en programma's is de EU een belangrijke katalysator voor internationalisering van O&I. O&I zijn bij uitstek terreinen waarop internationale samenwerking essentieel is met het oog op de beoogde excellentie en impact en het aandragen van oplossingen voor mondiale uitdagingen op het gebied van o.a. klimaat, energie, duurzaamheid, digitalisering en gezondheid. Gezien o.a. geopolitieke ontwikkelingen, het verhogen van O&I investeringsvolumes in andere delen van de wereld en waarden, zoals academische vrijheid, die onder druk kunnen komen te staan, is er

reden voor optreden op EU-niveau ten behoeve van internationale O&I samenwerking.

**c) Proportionaliteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit van de mededeling; het in de mededeling voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk en is geschikt voor de te bereiken doelen. De Commissie komt namelijk met acties die aansluiten op de inrichting van de ERA en Horizon Europe. Daarnaast richt het voorgestelde optreden op het gebied van wetenschap en innovatie zich op de Europese samenwerking met derde landen, wat volgens het kabinet van vitaal belang is. De acties voor/gericht op een Europese benadering bij het aangaan van deze samenwerkingen, bijvoorbeeld door met wereldwijde partners gezamenlijke onderzoekagenda's en financieringsprogramma's op te zetten, bilaterale routekaarten te vormen en door het uitwerken van pandemieverdrag, zijn daarom geschikt om tot excellente wetenschap te komen en gaan niet verder dan noodzakelijk.

**d) Financiële gevolgen**

Het voornaamste instrument voor het uitvoeren van internationale acties van de Commissie op het gebied van O&I is Horizon Europe onder het MFK 2021-2027. Het kabinet verwacht naar aanleiding van deze mededeling geen directe financiële gevolgen voor Nederland. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

**e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk. Internationale O&I-samenwerking draagt bij aan het versterken van de Europese concurrentiepositie wanneer daarbij evenwicht wordt gezocht tussen openheid en het bewaken van de belangen van de EU (open strategische autonomie).

De maatregelen in de mededeling moeten gezien worden in de context van toenemende machtspolitieke concurrentie tussen staten en beogen bij te dragen aan evenwichtige en wederzijdse voordelige O&I-samenwerking op mondiaal niveau. Het kabinet is hier positief over.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

5.1.2e

Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.1.2e

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

5.1.2e

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **JenV, COM(2021)120, Mededeling EU-strategie vrijwillige terugkeer en herintegratie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en herintegratie

Datum ontvangst Commissiedocument

27 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 120](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### **2. Essentie voorstel**

Op 27 april jl. publiceerde de Commissie de EU-strategie voor vrijwillige terugkeer en herintegratie. Deze strategie richt zich op terugkeer van personen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU en beoogt vrijwillige terugkeer en herintegratie te bevorderen. Dit als integraal onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, een kerndoelstelling in het kader van de migratie- en asielvoorstellen die gepresenteerd zijn op 23 september 2020.

De strategie rust op zeven pijlers. De eerste pijler is een meer effectief juridisch en operationeel kader, hetgeen onder meer vorm dient te krijgen middels de voorstellen van 23 september 2020 en de herziening van de EU-Terugkeerrichtlijn .

Ten tweede wil de Commissie een effectieve samenwerking en coördinatie tussen alle betrokken partijen. Via onder andere de inzet van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse zaken en Veiligheidsbeleid moeten de betrokken partijen beter bij elkaar worden gebracht. Dit geldt ook voor de in de voorstellen van 23 september 2020 voorgestelde EU-terugkeercoördinator. Hierdoor kan de onderlinge samenwerking worden verbeterd. De bedoeling is dat de terugkeercoördinator zorgt voor een integrale en samenhangende aanpak op het terrein van herintegratie.

De derde pijler ziet op de ondersteuning van vrijwillige terugkeer en herintegratie van migranten uit en tussen derde landen. Niet alleen de EU-lidstaten hebben uitdagingen bij terugkeer, dat geldt ook voor derde landen waar vreemdelingen op hun doorreis zijn gestrand. De Commissie wil ook in deze situaties ondersteuning aan deze derde landen bieden, onder meer door mogelijke partnerschappen op regionaal en multilateraal niveau.

In de vierde pijler richt de Commissie zich op een effectieve terugkeerbegeleiding, advisering en doorverwijzing. Door op te stellen EU-kaders voor terugkeerbegeleiding moeten lidstaten worden gestimuleerd om snel en actief vertrekplichtige vreemdelingen te benaderen voor terugkeer en herintegratie. Het reeds bestaande European Return and Reintegration Network (ERRIN) zal onder meer terugkeerbegeleiders in lidstaten trainen.

In de vijfde pijler zet de Commissie in op de kwaliteit van de terugkeerondersteuning. Via een integrale benadering, waarin onder andere de relatie met ontwikkelingssamenwerking van belang is wil de Commissie zorgen voor de kwaliteit van ondersteuning.

Het bevorderen van de duurzaamheid van de herintegratieondersteuning en het eigenaarschap en



eigen inbreng van partnerlanden is opgenomen in de zesde pijler van de strategie. De Commissie wil middels deze pijler de terugkeer en herintegratie zoveel mogelijk integreren in en stroomlijnen met activiteiten inzake de ontwikkelingsprogrammering op nationaal en lokaal niveau in de partnerlanden.

De laatste pijler richt zich op de financiering van de verschillende onderdelen van de strategie. Hierbij wordt ingezet op het financieel steunen van vrijwillige terugkeer en herintegratie via de verschillende financiële instrumenten van de Unie, waaronder het Europese fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF), het Europese Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) en het Instrument voor Pre-Toetredingssteun (IPA) III.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Terugkeer van vreemdelingen die geen recht op verblijf (meer) hebben in Nederland is een grote uitdaging binnen het Nederlandse migratiebeleid. De samenwerking met landen van herkomst op gedwongen terugkeer is van belang om ook vrijwillige terugkeer te laten plaatsvinden, zo is gebleken. Om de terugkeer te stimuleren heeft Nederland al sinds 1991 een samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in het kader van vrijwillige terugkeer. Sinds "project Terugkeer" uit 2004 is ook herintegratieondersteuning structureel onderdeel van het Nederlandse zelfstandige terugkeerbeleid, waar naast IOM ook verschillende non-gouvernementele organisaties in kunnen voorzien. Sinds 1 juli 2017 bestaat de ondersteuning bij terugkeer en herintegratie voor een belangrijk deel uit ondersteuning in natura en is het meegeven van geld sterk verminderd. Essentie van het terugkeerbeleid blijft dat iemand die hier niet meer mag zijn Nederland (zelfstandig) verlaat. De geboden terugkeer- en herintegratieondersteuning is bedoeld om praktische belemmeringen weg te nemen en bij terugkeer in het land van herkomst een klein steuntje in de rug te bieden. Uitgangspunt is dat de persoon onder de verantwoordelijkheid valt van de autoriteiten van zijn of haar land van herkomst. Om de samenwerking op het terrein van vrijwillige terugkeer binnen de EU te vergroten is Nederland samen met België een samenwerkingsverband gestart, nu ERRIN. Een groot aantal Europese lidstaten en Schengen-geassocieerde landen maken inmiddels deel uit van dit netwerk, evenals Frontex en de Commissie. Ook zijn onder het Nederlandse co-voorzitterschap van de Return Expert Group (REG) – van het Europees Migratie Netwerk (EMN) – niet-bindende richtlijnen ontwikkeld voor de te bieden ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie. Dit om de samenhang in het terugkeerbeleid binnen de EU te vergroten. In het huidige Nederlandse stelsel voor de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie is rekening gehouden met deze richtlijnen.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over de ambities van de Commissie op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie en de extra aandacht die dit behelst. Vrijwillige terugkeer (naar herkomstlanden) biedt de vreemdeling vaak meer perspectief en leidt in de regel tot minder kosten dan het proces van gedwongen terugkeer.

Het kabinet is ook positief over de voorstellen voor meer EU-samenwerking en coördinatie. Hierdoor kan terugkeer vanuit de landen van eerste aankomst worden bevorderd en daarmee secundaire migratie worden voorkomen.

Het kabinet staat eveneens positief tegenover de onderdelen in de strategie die gaan over de verbetering van de samenwerking met derde landen. Hierbij is wel van belang dat ook in Europees verband op gedwongen terugkeer ingezet wordt. De mogelijkheid van gedwongen terugkeer kan werken als een stok achter de deur om vrijwillige terugkeer te bevorderen. Het kabinet verwacht dat de doelstelling van het bewerkstelligen van meer vertrek (voor Nederland) voornamelijk bereikt zal worden als er meer Europese Terug- en Overnameovereenkomsten worden afgesloten.

Ook het voorstel inzake kwaliteitsverbetering en creëren van samenhang van de terugkeerprocessen van de verschillende lidstaten beoordeelt het kabinet positief. Momenteel zijn er grote verschillen tussen lidstaten in de organisatie van terugkeer en de mate aan ondersteuning die daarbij wordt geboden. Sommige lidstaten bieden (vrijwel) geen ondersteuning, andere juist heel veel. Een aandachtspunt voor het kabinet is dat dit niet moet leiden tot meer bureaucratie en extra administratieve lasten.

Het kabinet staat voorts positief tegenover de inzet op de duurzaamheid van de herintegratieondersteuning. De strategie kijkt hier in brede zin naar, waarbij niet alleen aandacht is voor de individuele ondersteuning, maar ook het bredere doel om de capaciteit van ontvangende

partnerlanden te versterken en hun eigenaarschap van de terugkeer en herintegratie van eigen onderdanen te stimuleren. Het kabinet vindt het daarbij positief dat het beleid streeft naar het vermijden van parallelle systemen, bijvoorbeeld projecten voor herintegratie naast ontwikkelingshulp. Ook het streven naar (meer) coherentie tussen migratiemanagementstructuren, inclusief de structuren voor herintegratiesteun, en ontwikkelingsprogramma's beoordeelt het kabinet positief. Dit kan de impact van de herintegratiesteun vergroten. Ook vergroot het de kostenefficiëntie.

Het kabinet is voorts van mening dat uitwisseling van gegevens nodig is om te voorkomen dat vreemdelingen, al dan niet onder valse personalia, in verschillende lidstaten ten onrechte ondersteuning ontvangen voor dezelfde terugkeer. Op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie vindt deze informatie-uitwisseling momenteel nauwelijks plaats. Volgens het kabinet zou toegewerkt moeten worden naar een voor alle lidstaten te raadplegen registratiesysteem, uiteraard met inachtneming van de geldende AVG-regelgeving. Idealiter wordt daarbij aangesloten bij bestaande databases. Het kabinet staat dan ook positief tegenover de aandacht die in deze EU-strategie hier voor is.

Dat de Commissie financiële middelen onder het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021 tot 2027 wil inzetten voor het bevorderen van vrijwillige terugkeer en herintegratie is positief. Via het Europese Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) is het reeds mogelijk om middelen voor terugkeer in te zetten en Nederland maakt hier ook gebruik van. De gelegde relatie met het Europese Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) en het Instrument voor Pre- Toetredingssteun (IPA) III ziet het kabinet ook als positief omdat dit past in de integrale benadering van terugkeer.

In de uitvoering van het Nederlandse vrijwillige terugkeerbeleid zijn er geen juridische beperkingen. Iedereen die vrijwillig wil terugkeren uit Nederland kan dat in beginsel ook. Ook de autoriteiten van de landen van herkomst werken hieraan in de regel mee. De inzet van het kabinet zal zijn dat het te ontwikkelen kader geen (onbedoelde) juridische of operationele belemmeringen introduceert voor een goede en adequate uitvoering van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Iemand die niet (meer) rechtmatig in Nederland is, dient aan die onrechtmatige situatie een einde te maken door Nederland/de EU te verlaten. Bovendien rust op de landen van herkomst de internationaal erkende verplichting om eigen onderdanen terug te nemen. Het beoogde juridisch kader kan mogelijk zorgen dat migranten recht krijgen op een zekere mate van ondersteuning bij vrijwillig vertrek. Het huidige Nederlandse beleid gaat niet uit van rechten, maar van het wegnemen van (praktische) belemmeringen voor terugkeer door het aanbieden van terugkeer- en herintegratieondersteuning aan specifieke doelgroepen. Van belang is verder dat Nederland zelfstandig keuzes kan blijven maken over aan welke groepen wel of geen ondersteuning wordt geboden. Met betrekking tot het operationele kader is het van belang dat Europese (kwaliteits)normen ten aanzien van vertrek- en herintegratieondersteuning niet leiden tot meer bureaucratie bij het (extra) afleggen van verantwoording over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en de behaalde resultaten.

Het kabinet kijkt ook kritisch naar de voorstellen met betrekking tot het vergroten van de duurzaamheid van herintegratieondersteuning. Uit meerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat de ondersteuning die bij terugkeer wordt geboden maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan het besluit van een vreemdeling om wel of niet terug te keren. In ieder geval moet worden voorkomen dat de situatie ontstaat, waarbij terugkeerders en de landen van herkomst (verplicht) gecompenseerd moeten worden voor terugkeersamenwerking. Ook vindt het kabinet het van belang dat er een goede afweging wordt gemaakt tussen terugkeer- en herintegratieondersteuning en het eventuele risico op aanzuigende werking als ook het maatschappelijke en politieke draagvlak. Bovendien moet er voor lidstaten voldoende flexibiliteit mogelijk blijven om maatwerk te kunnen bieden.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Terugkeer is voor meerdere EU-lidstaten een grote uitdaging en de eerdergenoemde recente voorstellen van de Commissie om terugkeer te verbeteren werden dan ook breed verwelkomd. De strategie is onlangs besproken in de Raadswerkgroep Integratie, Migratie en Verwijdering (IMEX). De strategie is over het algemeen positief ontvangen. Veel lidstaten benadrukten dat meer samenhang op het gebied van vrijwillige terugkeer nodig is. Diverse lidstaten benadrukten de verantwoordelijkheden van de landen van herkomst en stelden dat er ook aandacht moest blijven voor gedwongen terugkeer. Andere lidstaten benadrukten het nodige maatwerk ten behoeve van

partnerschappen. Met betrekking tot de overname van ERRIN door Frontex werd gewezen op de noodzaak om het huidige niveau van dienstverlening te behouden. En ook was er aandacht voor de gevolgen van de strategie voor de grensprocedure.

Het Europees Parlement heeft ten aanzien van de strategie nog geen positie bepaald, maar in algemene zin is het Parlement voorstander van vrijwillige terugkeer en kan het de bevordering daarvan op EU-niveau ondersteunen. Volgens het EP is voor een goedwerkend EU-migratiebeleid ook een beter terugkeersysteem nodig. Wel moeten de mensenrechten en het internationaal recht bij terugkeer worden gerespecteerd. Naar verwachting zal het Parlement ook kritisch kijken naar de grotere rol van Frontex bij terugkeer.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

##### **b) Subsidiariteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het doel van de strategie is het vergroten van de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de EU. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Het realiseren van terugkeer is volgens het kabinet immers gebaat bij het verbeteren en vergroten van de samenwerking op EU-niveau. Hierdoor kan richting derde landen beter gezamenlijk worden opgetreden waardoor de afspraken met derde landen over terugkeer, zowel vrijwillig als gedwongen, en herintegratie kunnen worden verbeterd. Ook kan optreden op EU-niveau zorgen voor een betere uitwisseling van kennis en gegevens binnen de Europese Unie, wat kan bijdragen aan het vergroten van het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in de Unie.

##### **c) Proportionaliteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde acties zijn geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om hun doel te bereiken, met name wat betreft de voorstellen op het terrein van verbeterde samenwerking, betere dataverzameling en data-uitwisseling en het kunnen optreden als één EU. De strategie bevat geen vergaande maatregelen maar brengt veelal focus aan op reeds bestaande initiatieven. Het kabinet staat ook positief tegenover het bieden van (herintegratie) ondersteuning aan (irreguliere) vreemdelingen. Ook al is uit onderzoek gebleken dat dit maar beperkt bijdraagt aan succesvollere terugkeer is er wel een positieve samenhang. Het versterken van deze samenhang zou daarom geschikt kunnen zijn om bij te dragen aan het vergroten van de terugkeer. Het kabinet is kritisch op de voorstellen die in het kader van het versterken van de herintegratiesteun worden gedaan. Uit de voorstellen kan niet worden opgemaakt in hoeverre er een goede balans zit tussen de omvang van de ondersteuning en de aanzuigende werking en draagvlak bij de bevolking voor het bieden van de ondersteuning.

##### **d) Financiële gevolgen**

Het voorstel kent voor zover dat nu te beoordelen is geen financiële gevolgen voor de lidstaten. De beschreven doelen in deze strategie worden meegenomen in de programmering onder AMIF, NDICI en IPA III, conform de daarvoor gestelde kaders en in lijn met de gemaakte afspraken voor het MFK 2021-2027. Nederland is 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. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

##### **e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

Op basis van de EU-strategie is nog onvoldoende duidelijk of en zo ja welke gevolgen te

verwachten zijn op regeldruk en administratieve lasten. Naar verwachting kan er met een EU-strategie wel sterker gezamenlijk worden opgetreden richting derde landen om de samenwerking op (vrijwillige en gedwongen) terugkeer te bevorderen. Dit kan een positief effect hebben op de regeldruk en administratieve lasten omdat hierdoor het terugkeerproces effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd.

Qua geopolitieke aspecten kan een gezamenlijk optreden van de EU zorgen voor een sterker machtsblok naar landen van herkomst en transit en het belang van medewerking aan terugkeer en herintegratie versterken.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

BZ

5.1.2e

OCenW

5.1.2e

Defensie

5.1.2e

EZK

5.1.2e

FIN

5.1.2e

CBS

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **EZK ism BZ, COM(2021)219, Mededeling Samen zorgen voor Betere Regelgeving**

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en sociaal comité en het comité van de Regio's: Betere regelgeving: "Samen zorgen voor Betere Regelgeving"

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

29 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 219](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

#### **Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing**

Niet opgesteld

#### **Behandelingstraject Raad**

Raad voor Concurrentievermogen

#### **Eerstverantwoordelijk ministerie**

Ministerie van Economische Zaken & Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie presenteert een aantal acties en maatregelen om het systeem van Betere Regelgeving te versterken. [ [Betere regelgeving: waarom en hoe | Europese Commissie \(europa.eu\)](#) ] Daarbij wordt benadrukt dat Betere Regelgeving zorgt dat de EU-wetgeving van een constante hoge kwaliteit is en goed aansluit bij de eisen van morgen. Dit is zeker van belang voor het economisch herstel na de coronacrisis en voor de transitie naar een groene, duurzame en digitale economie.

De belangrijkste maatregel is de introductie van een zogenaamd "One In One Out" (OIOO)-beginsel. De bedoeling is dat elke toename van regeldruk, gemeten in euro's, die veroorzaakt wordt door een nieuw voorstel voor regelgeving, wordt gecompenseerd door een maatregel op hetzelfde beleidsterrein die zorgt voor een even grote daling van de regeldruk. De "out", de maatregel die zorgt voor een daling van regeldruk, moet nog tijdens hetzelfde werkprogramma-jaar worden aangewezen als het jaar waarin de "in" wordt gepresenteerd. OIOO ziet wat de Commissie betreft op de administratieve lasten, niet op alle regeldrukkosten. De Commissie wil uitzonderingen mogelijk maken; er kan een vrijstelling worden gegeven voor het aandragen van een compenserende maatregel, er kan extra tijd worden gegund aan het verantwoordelijke Commissie-onderdeel voor het aandragen van een compenserende maatregel en er kan tot slot ook worden besloten om de compensatie te laten plaatsvinden op een ander beleidsterrein dan het terrein waarop de "in" ontstond.

Bij het verminderen van regeldruk is het "fit for future platform" ook belangrijk, geeft de Commissie aan\*. De Commissie gaat ook in op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van medewetgevers, medeoverheden, lidstaten en belanghebbenden en het belang van samenwerking op het gebied van Betere Regelgeving. Zo wordt er onder andere op gewezen dat de Raad en het Europees Parlement de effecten van amendementen die zij aannemen, in kaart zouden moeten brengen en dat lidstaten de Commissie meer zouden kunnen helpen door informatie te delen over de effecten van EU-regelgeving. Ook zet de Commissie in op het beter informeren en betrekken van belanghebbenden, onder andere door de manier waarop inspraak is georganiseerd te verbeteren en meer te centraliseren.

\* Dit platform bestaat uit belanghebbenden en vertegenwoordigers van alle EU-lidstaten (inclusief medeoverheden) en het adviseert de Commissie over vermindering van regeldruk in bestaande EU-regelgeving. Bijzondere aandachtspunten van het platform zijn digitalisering, het streven naar toekomstbestendige en innovatievriendelijke regelgeving, de positie van het mkb en de inbreng van medeoverheden.

De kwaliteit en het gebruik van evaluaties en effectbeoordelingen worden op een aantal punten verbeterd. Zo zal er in effectbeoordelingen beter en vaker worden ingegaan op de positie van het mkb, sociale en territoriale effecten, gendergelijkheid en non-discriminatie, de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (UN SDG's) en op de bijdrage die de regelgeving levert aan herstel na de corona-crisis. De Commissie doet een oproep aan medewetgevers om erop toe te zien dat regelgeving duidelijke evaluatiebepalingen bevat.

Elk belangrijk en politiek gevoelig voorstel dat voorzien is van een effectbeoordeling, zal aan de hand van standaardvragen worden beoordeeld op subsidiariteit. In zowel effectbeoordelingen, consultaties als evaluaties zal de transitie naar een groene, duurzame en digitale economie die sociaal rechtvaardig is systematisch aandacht krijgen.

De Commissie roept lidstaten op duidelijke en nauwkeurige informatie te geven over hoe EU-recht wordt omgezet in nationale wetgeving.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet hecht aan voortvarende uitvoering van de huidige Agenda voor Betere Regelgeving, die Europese wet- en regelgeving en het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger moet maken. Het gaat hierbij om drie kernpunten: strikte toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij voorgestelde wet- en regelgeving, kritische herziening en vereenvoudiging van bestaande regelgeving, en effectieve, uitvoerbare en handhaafbare nieuwe regelgeving zonder onnodige regeldruk. Innovatievriendelijke regelgeving en het verminderen en voorkomen van regeldruk voor het mkb als gevolg van Europese regelgeving hebben de bijzondere aandacht van het kabinet. Deze inzet sluit ook goed aan bij het nationale beleid van het kabinet inzake Betere Regelgeving. Deze mededeling heeft betrekking op het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van Betere Regelgeving. Dit fiche gaat om die reden niet in op het nationale beleid.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Met deze mededeling laat de Commissie zien serieus werk te maken van Betere Regelgeving. Dat is volgens het kabinet positief en belangrijk, want het onderwerp vraagt om voortdurende inzet. De mededeling is opgesteld vanuit een primair economische invalshoek. Het kabinet vat "betere regelgeving" evenwel breed op; de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van wetgeving – en dus ook van Europese wetgeving – omvat vele dimensies, waaronder die in de mededeling. Het kabinet kan zich grotendeels goed vinden in de analyse van de Commissie, de aangekondigde acties en maatregelen en de oproep die de Commissie doet aan anderen, zoals de Raad, lidstaten en medeoverheden, om gezamenlijk te werken aan Betere Regelgeving. Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Commissie zal geven aan de positie van het mkb, sociale en territoriale effecten, gendergelijkheid en non-discriminatie en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (UN SDG's) in effectbeoordelingen. Structurele aandacht voor deze thema's binnen de wet- en regelgeving en ontwikkeling van andere beleidsinstrumenten is volgens het kabinet van belang voor een modern en inclusief regelgevend systeem. Het sluit tevens aan bij de wens van het kabinet om tot innovatievriendelijke regelgeving te komen, evenals het verminderen en voorkomen van regeldruk voor het mkb. Positief is ook dat de Commissie de transparantie van het wetgevingsproces verbetert door het beter betrekken en beter informeren van belanghebbenden.

Ten aanzien van de volgende onderdelen ziet het kabinet enkele aandachtspunten:

De meest vernieuwende en ingrijpende maatregel is de invoering van het One In One Out (OIOO)-beginsel. De vraag of een instrument als OIOO geschikt is, hangt wat het kabinet betreft af van de concrete situatie waarin een bepaald land, of in dit geval de EU, zich bevindt. De mate waarin en

de wijze waarop er al eerder is gewerkt aan vermindering van regeldrukkosten, is daarbij van belang. Alhoewel er op EU-niveau al langer wordt gewerkt aan Betere Regelgeving, is er - in tegenstelling tot Nederland - nog relatief weinig ervaring opgedaan met vermindering van regeldrukkosten. Ook is er op EU-niveau ruimte voor verbetering als het gaat om het gebruik van consultaties, effectbeoordelingen en evaluaties.

Op dit moment acht het kabinet daarom OIOO in de EU-context een geschikt middel om ambitieus te werken aan vermindering van regeldruk. Het zorgt voor meer bewustzijn in alle delen van de Commissie van de noodzaak om voortdurend te zoeken naar mogelijkheden om regeldruk te verminderen. Ook draagt het bij aan een beter gebruik van belangrijke instrumenten als consultaties, effectbeoordelingen en evaluaties.

Dat de Commissie mogelijkheden inbouwt voor flexibiliteit is begrijpelijk; OIOO kan niet strikt, mechanisch worden uitgevoerd, zonder uitzonderingen te maken.

De Commissie kondigt aan OIOO in te zetten met betrekking tot administratieve lasten. Voor belanghebbenden zijn evenwel niet alleen administratieve lasten, maar ook inhoudelijke nalevingskosten relevant.

Vanuit die optiek ziet het kabinet liever dat OIOO betrekking heeft op alle regeldrukkosten. De introductie van OIOO in de door de Commissie voorgestelde vorm blijft desondanks een welkome, belangrijke stap. Wel is het wenselijk om meer zicht te krijgen op hoe de Commissie - buiten OIOO - de vermindering van inhoudelijke nalevingskosten denkt aan te gaan pakken.

Tot slot vindt het kabinet het belangrijk dat OIOO hand in hand gaat met een benadering waarbij in overleg met belanghebbenden relevante "outs" worden geïdentificeerd die merkbaar leiden tot vermindering van regeldruk.

Nederland heeft de afgelopen jaren zorgen geuit over het hoge aantal voorstellen waarvan geen effectbeoordeling wordt gemaakt. Dat probleem is in de ogen van het kabinet nog altijd actueel en wordt in de mededeling van de Commissie onvoldoende geadresseerd.

Het kabinet is voorstander van versterking van de onafhankelijkheid van de Raad voor Regelgevingstoetsing. Het gaat dan met name concreet om de samenstelling van de Raad en om het kunnen beschikken over een eigen secretariaat dat de Raad zelf kan aansturen. De Commissie kondigt op deze punten helaas geen stappen aan. Het kabinet zal aandacht blijven vragen voor deze punten.

De Commissie zal alleen wanneer sprake is van een in haar ogen "belangrijk en politiek gevoelig voorstel dat voorzien is van een effectbeoordeling" de subsidiariteit beoordelen aan de hand van standaardvragen. Dit kan betekenen dat niet bij alle nieuwe Commissievoorstellen de standaardvragen worden beantwoord, omdat niet alle voorstellen voorzien zijn van een effectbeoordeling. Het kabinet hecht aan het uitvoeren van effectbeoordelingen bij ieder nieuw voorstel en zou daarnaast graag zien dat de Commissie de standaardvragen aangaande subsidiariteit structureel beantwoordt bij nieuwe voorstellen.

De opmerking van de Commissie dat lidstaten duidelijke en precieze informatie moeten verschaffen aan de Commissie over hun nationale wetgeving in de fase van implementatie lijkt voorbij te gaan aan de afspraak dat lidstaten de Commissie informeren als de implementatie voltooid is. Het is positief dat de Commissie openstaat voor overleg over gerezen problemen tijdens de implementatiefase, maar het is niet wenselijk dat lidstaten hun ontwerpregelingen zouden moeten voorleggen aan de Commissie.

Het kabinet mist expliciete aandacht voor de noodzaak om EU-voorstellen beter op elkaar af te stemmen, zowel op het punt van inhoudelijke normstelling als op het punt van bijvoorbeeld conformiteitsbeoordeling, monitoring, toezicht en handhaving. Dit is in het bijzonder van belang ter voorkoming van regeldruk.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder lidstaten bestaat brede steun voor Betere Regelgeving en leeft het besef dat dit onderwerp voortdurende aandacht vraagt. De analyse, acties en maatregelen die de Commissie heeft aangekondigd, zullen grotendeels op veel steun kunnen rekenen van lidstaten. Tegelijkertijd zullen veel lidstaten enkele aandachtspunten zien. Zeer waarschijnlijk komen die voor een groot deel overeen met de aandachtspunten van het kabinet.

Het Europees Parlement onderschrijft in het algemeen het belang van Betere Regelgeving en het doorvoeren van verbeteringen in de aanpak. Ten aanzien van de nu voorliggende mededeling van

de Commissie heeft het Europees Parlement nog geen standpunt ingenomen.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### **a) Bevoegdheid**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het beleid van de Commissie ten aanzien van Betere Regelgeving heeft betrekking op het gehele EU-acquis en daarmee op alle beleidsterreinen van de EU. Het is van groot belang dat bij het uitoefenen van de regelgevende bevoegdheden van de EU voldoende aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van regelgeving, regeldruk, correcte implementatie en toepassing in de lidstaten. Vanwege haar rol als hoedster van de verdragen is er op dit gebied een taak weggelegd voor de Commissie.

##### **b) Subsidiariteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het verbeteren van bestaande en toekomstige Europese regelgeving, het transparanter maken van het Europese beleids- en regelgevingsproces en het toezien op een correcte en tijdige implementatie en toepassing van het Europees recht in lidstaten, kan alleen op EU-niveau worden verwezenlijkt.

##### **c) Proportionaliteit**

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. In de mededeling wordt een aantal werkzaamheden en voornemens beschreven om het beleid in het kader van Betere Regelgeving te versterken. Het gaat dan onder andere om de invoering van het One in One out-beginsel om ambitieus te werken aan vermindering van regeldruk, het verbeteren van effectbeoordelingen, consultaties en evaluaties en om het beter betrekken en informeren van belanghebbenden. Dit zijn internationaal bekende en beproefde middelen die geschikt worden geacht om bestaande en toekomstige regelgeving moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger te maken en gaan niet verder dan noodzakelijk.

##### **d) Financiële gevolgen**

Het is op dit moment niet geheel duidelijk wat de impact is op de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden van de aangekondigde acties en maatregelen. Daarvoor zijn de aangekondigde acties en maatregelen in deze mededeling nog onvoldoende concreet. De verwachting is wel dat er slechts zeer beperkt sprake zal zijn van financiële gevolgen omdat de bijdrage van EU-lidstaten en regionale en lokale overheden aan het streven naar Betere Regelgeving voor het grootste deel wordt geleverd in de vorm van de inzet van ambtenaren. Nederland is van mening dat de 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. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline

##### **e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

In dit stadium is niet duidelijk wat de concrete gevolgen zijn van de in deze mededeling aangekondigde nieuwe acties en maatregelen. De mededeling is gericht op een aanpak om EU-regelgeving te verbeteren en onnodige regeldruk te verminderen. Deze aanpak zal naar verwachting (en tot nu toe gebleken) een positief effect hebben op de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor burgers, (mede)overheden en het bedrijfsleven, vooral voor het mkb en diens gevolge ook voor de concurrentiekracht.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

#### **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
EZK, in nauwe samenwerking met BZ



Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

Contactambtenaar juridische afdeling

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

BZ:

5.1.2e

BZK:

5.1.2e

I&W

5.1.2e

J&V:

5.1.2e

SZW:

5.1.2e

VWS:

5.1.2e

VNG:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **EZK, COM(2020)663, Mededeling Methaanstrategie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een EU-strategie om methaanemissies terug te dringen

Datum ontvangst commissiedocument

14 oktober 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2020\) 663](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing  
niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Energieraad

Eerstverantwoordelijk Ministerie  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie presenteerde op 14 oktober 2020 een strategie met als doel om antropogene methaanemissies te reduceren en zo bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen van de Europese Green Deal. De strategie schetst een beleidskader dat binnen de EU sectoroverschrijdende maatregelen combineert met sectorspecifieke acties en vergelijkbare acties op internationaal vlak bevordert om zo methaanuitstoot binnen de EU terug te dringen.

Op horizontaal niveau wil de Commissie het meten, rapporteren en verifiëren van methaanemissies stimuleren en de productie van biogas uit (landbouw)reststromen helpen ondersteunen. Daarnaast worden sectorspecifieke acties aangekondigd voor de energie-, landbouw en afvalsector. Volgens de Commissie zijn deze drie sectoren samen goed voor circa 98% van de Europese antropogene methaanuitstoot en moet bijgevolg het zwaartepunt van de maatregelen op deze sectoren worden gericht.

Energie

In de energiesector lekt methaan weg uit productielocaties van fossiele brandstoffen, transmissiesystemen, schepen en distributiesystemen. Om dit aan te pakken kondigt de Commissie voor de energiesector enkele wetgevingsvoorstellen aan, die de Commissie voornemens is om in 2021 in te dienen. Het eerste voorstel verplicht het meten, rapporteren en verifiëren van alle energie gerelateerde methaanemissies, voortbouwend op het Oil and Gas Methane Partnership (OGMP 2.0). Het tweede voorstel verplicht de verbetering van lekopsporings- en -dichtingsprogramma's (LDAR) ten aanzien van alle infrastructuur voor fossiel gas. De Commissie overweegt wetgeving op te stellen om afblazen (venting) te beperken en de kwaliteit van de verbranding bij affakkelen (flaring) te verbeteren zodat minder onverbrand methaan vrijkomt. Aanvullend spant de Commissie zich in om het OGMP kader uit te breiden tot meer upstream-, midstream- en downstreambedrijven in de gassector, alsook tot de steenkoolsector en gesloten of verlaten locaties. Ten slotte wil de Commissie herstelwerkzaamheden bevorderen in het kader van het programma Koolregio's in Transitie.

Landbouw

Voor de landbouw- en landgebruiksector zal een expertgroep worden opgericht om de methaanmeetwaarden gedurende de levenscyclus van dieren te analyseren en wordt een levenscyclusemethodologie voor dieremissies opgezet. Eind 2021 zal de Commissie een inventaris opstellen van best practices op het gebied van methaanemissiereductie in voornoemde sectoren. Om boeren te stimuleren een koolstofbalans op bedrijfsniveau te maken, wordt in 2022 een digitale koolstofnavigator ontwikkeld. Daarnaast wil de Commissie lidstaten stimuleren koolstofvastlegging en methaan-mitigerende maatregelen op te nemen in de herziening van de nationale plannen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en in de verdere uitwerking van de Boer-tot-Bord strategie. Verder onderzoek binnen het kader van Horizon Europe naar technologische mitigatiepraktijken, natuurlijke oplossingen en voedingspatroon wordt overwogen.

#### **Afval**

In de afvalsector zal de Commissie onwettige praktijken blijven aanpakken en technische bijstand verlenen aan lidstaten en regio's. Aanvullend zal de Commissie helpen om biologisch afbreekbaar afval te minimaliseren op stortplaatsen zodat de productie van methaan wordt verminderd. Bij de herziening van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen in 2024 zal de Commissie verdere acties in overweging nemen voor een beter beheer van stortgas, het minimaliseren van de schadelijke klimaateffecten en het benutten van eventuele energiewinst. Ook voor de conversie van afval/reststromen naar groen gas wordt overwogen in Horizon Europe onderzoek voor te stellen.

#### **Internationaal**

Ook internationaal is de Commissie van plan zich in te zetten om methaanemissies in de energiesector aan te pakken. De Commissie steunt samenwerking met internationale partners, waaronder het Global Methane Initiative, het Global Gas Flaring Reduction Initiative van de Wereldbank, het Zero Routine Flaring by 2030 initiatief van de Wereldbank en het Internationaal Energieagentschap (IEA). Tevens zal de Commissie bijdragen aan internationale evenementen in de aanloop naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York in september 2021. De Commissie wilt de positie van de EU als grootste importeur van fossiele brandstoffen en als sterke speler in de landbouwsector gebruiken om vergelijkbare acties van haar partners in de wereld te steunen. De Commissie overweegt bovendien maatregelen ter beperking van de methaanemissies voor invoer en verbruik van geïmporteerde fossiele energie in de EU. De Commissie ondersteunt de totstandkoming van een detectieproces voor methaan super-uitstoters door gebruik te maken van EU-satellietcapaciteit.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Onder het Klimaatakkoord van Parijs heeft Nederland zich gecommitteerd om minder broeikasgassen uit te stoten. Onderdeel hiervan is het terugdringen van antropogeen methaangas.

In de energiesector zijn de methaanemissies van mijnbouwondernemingen in Nederland sinds 1995 substantieel gereduceerd (van ongeveer 60 kton in 1990 naar ongeveer 12 kton in 2017) door maatregelen af te spreken met mijnbouwondernemingen en deze vervolgens vast te leggen in de mijnbouwmilieuvergunningen en omgevingsvergunningen. In het Convenant Offshore Methaan Emissiereductie 2019-2020 hebben het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA) afgesproken om eind 2020 de methaanemissies van offshore productieplatforms met 50 procent te reduceren ten opzichte van 2017. Het ziet ernaar uit dat deze doelstelling gehaald gaat worden. Verder presteert de Nederlandse gassector goed in vergelijking met andere landen. De methaanemissie van de gasketen is in 2018 0,1% van het totale volume aardgas in winning, transport en distributie. Dat is beduidend lager dan het internationaal gemiddelde van 1,7%.

In de landbouwsector zijn er sinds 2018, naast het verbeteren van de monitoring, verschillende trajecten gestart op het gebied van technologische ontwikkelingen (dier, voer, stal en opslag) om methaanuitstoot op integrale wijze te reduceren, waarbij ook ammoniak en stikstof worden gereduceerd en biodiversiteit wordt verbeterd. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat wordt gekeken naar verbetering van het diervoer en nieuwe manieren van mestverwaarding voor voornamelijk niet-grondgebonden veehouderij.

Storten van afval is de minst milieuvriendelijke manier van afvalverwerking en staat daarom onderaan in de afvalhiërarchie. De Nederlandse inzet is om storten van afval zo veel mogelijk te voorkomen. Dit gebeurt via het Landelijk Afvalbeheerplan waarmee hogere verwerking van afval, zoals recycling en hergebruik, zoveel mogelijk gestimuleerd wordt. Het vrijkomen van methaan op stortplaatsen is daardoor minimaal. Methaangas dat wel vrijkomt wordt zoveel mogelijk opgevangen en omgezet tot biogas/groen gas.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de strategie en ondersteunt beleid dat gericht is op het reduceren van methaanemissies met als doel klimaatverandering tegen te gaan, maar heeft wel enkele aandachtspunten en zet zich ervoor in dat deze voldoende aandacht krijgen richting de uitwerking van de aangekondigde wetgevingsvoorstellen voor de energiesector.

Energie

Voor de energiesector worden twee wetsvoorstellen aangekondigd door de Commissie, dit betreft de voorstellen omtrent OGMP en LDAR. Het is van belang om oog te houden voor de bredere context in verhouding met andere sectoren. Het kabinet staat open voor nadere wetgeving om meten en rapporteren te verplichten, zoals in Nederland reeds de praktijk is, maar heeft een aantal kanttekeningen bij de voorgestelde acties.

De Commissie is voornemens het meten, rapporteren en verifiëren via de OGMP methodiek verplicht te stellen. Het rapporteren van methaanemissies is in Nederland verplicht via het elektronisch milieujaarsverslag (e-MJV) en is gebaseerd op internationaal erkende en gevalideerde methoden en meettechnieken. De OGMP-systematiek wijkt af van de e-MJV methode en hanteert andere categorieën dan het e-MJV. Ook zijn de definities in het OGMP niet duidelijk. Het is daardoor nauwelijks mogelijk om een goede inschatting te maken van de toekomstige impact van het gebruik van de OGMP methodiek. Dat betekent dat de rapportagesystematiek van OGMP niet zonder meer in wetgeving overgenomen kan worden.

Daarnaast moet voorkomen worden dat operators zowel via e-MJV als via een op OGMP gebaseerde systematiek moeten gaan rapporteren, omdat rapporteren via meer dan één methode kan leiden tot verschillen en verwarring. Het kabinet is van mening dat Europese en nationale emissieregistratieverplichtingen goed op elkaar moeten worden afgestemd zodat de sector haar databases voor emissieregistratie daarop kan inrichten. Het kabinet zal de Commissie daarom verzoeken om eerst in gesprek te gaan met de sector en de toezichthouders over de methode, categorieën en definities voor het rapporteren van methaanemissies voordat de Commissie met een wetgevingsvoorstel komt. Eenduidigheid en afstemming zijn essentieel voor het succesvol registreren van emissies.

De Commissie stelt eveneens voor een verbetering van LDAR te verplichten. Hoe de Commissie hier invulling aan wil geven is nog niet bekend. Binnen de Nederlandse gassector wordt al met LDAR gewerkt. De basisprincipes van LDAR zijn binnen verschillende energiesectoren in beginsel hetzelfde, maar de omgeving waarin wordt gewerkt is verschillend. Een nadere toelichting op de invulling hiervan is belangrijk voor het standpunt van het kabinet.

Verder is het belangrijk welk basisjaar wordt gekozen ten opzichte waarvan de methaanemissies worden gemeten. De methaanemissies in de Nederlandse energiesector zijn sinds 1990 met 80% gereduceerd tegen een kosteneffectief tarief. Het kabinet is van mening dat deze reductie meegenomen dient te worden in de metingen. Eventuele verdere reductie zou voor de Nederlandse gassector kunnen zorgen voor een concurrentienadeel ten opzichte van bedrijven in landen die in het verleden minder methaanreductiemaatregelen hebben getroffen. Ook heeft het kabinet de voorkeur voor het vaststellen van reductie per sector. Uit ervaring met de offshore energiesector blijkt dat via een sectorale aanpak eerder een reductie wordt bereikt tegen geringere kosten.

Het door de Commissie aangekondigde voorstel beoogt het routinematig affakkelen en afblazen tegen te gaan wordt door het kabinet omarmd. Nederland heeft de eerdergenoemde initiatieven van de Wereldbank ondertekend. In Nederland is offshore afblazen de voorgeschreven methode om installaties veilig te kunnen laten opereren. Een installatie moet drukvrij kunnen worden

gemaakt voor noodsituaties en noodzakelijk onderhoud. Het is echter onduidelijk of dit onder het voorstel van de Commissie is toegestaan. Het kabinet zet zich ervoor in dat het afblazen in noodsituaties mogelijk blijft om de veiligheid te waarborgen in eventuele toekomstige wetgeving.

Het kabinet steunt het voorstel voor het bevorderen van herstelwerkzaamheden bij oude kolenmijnen en verlaten olie- en gasbronnen wanneer methaan vrijkomt. Van belang is wel dat door middel van metingen eerst wordt aangetoond dat er sprake is van methaanemissies bij verlaten kolenmijnen en putten, anders zijn kostbare aanvullende maatregelen niet gerechtvaardigd. Als gekozen wordt voor regelgeving moet er ten alle tijden oog zijn voor de kosteneffectiviteit van de maatregelen. Afhankelijk van de omstandigheden zouden deze gelden op een andere plek in de keten beter ingezet kunnen worden voor een grotere emissiereductie.

#### Landbouw

Het kabinet steunt de plannen voor de landbouwsector van de Commissie in algemene zin. De voorstellen passen bij de inzet van het kabinet in het Klimaatakkoord en de herziening van het Nederlands mestbeleid. De inzet op methaanreductie biedt kansen voor een brede en integrale aanpak op het gebied van biodiversiteitsverbetering, stikstof- en broeikasgasreductie en benadrukt het belang hiervan bij de verdere uitwerking van de methaanstrategie. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Commissie om lidstaten aan te moedigen methaanreductiemaatregelen op te nemen in hun strategische GLB-plannen. Bij het opnemen van eisen aan methaanemissies in de herziening van de richtlijn industriële emissies (IED) is het van belang dat er rekening wordt gehouden met lopende onderzoeken en ontwikkelingen, zeker op het terrein van landbouw. Het kabinet ziet de voorstellen van de Commissie met belangstelling tegemoet.

Ten aanzien van de te ontwikkelen koolstofnavigator is het voor de verduurzaming van de melkveehouderij van belang om hier nadrukkelijk aandacht te hebben voor de gewenste benutting van ruwvoer van eigen land (grondgebondenheid).

Het kabinet is positief over de benadering van de Commissie ten aanzien van biogas/groen gas uit (agrarische) reststromen en onderschrijft de kansen die hier liggen voor de reductie van methaanemissies in combinatie met een circulair grondstoffsysteem en de decarbonisatie van het energiesysteem. Het kabinet ziet op dit punt ook samenhang met de EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem en de daar voorgestelde stappen ten aanzien van het regelgevend kader en de stimulering van productie.

#### Afvalsector

Het kabinet is positief over de voorstellen voor de afvalsector. De voorstellen sluiten goed aan op de huidige werkwijze in Nederland en dragen bij aan het verminderen van de productie van methaangas op stortplaatsen en uit zuiveringsslib door de waterschappen. Het kabinet steunt de aangekondigde herziening van de stortrichtlijn en vindt het van belang dat deze zoveel mogelijk aansluit bij de doelstellingen gericht op circulaire economie. Ten aanzien van de verwerking van methaangas acht het kabinet het van belang dat methaangas dat nog vrijkomt bij voorkeur zo hoogwaardig mogelijk wordt verwerkt, waarbij opvangen geprioriteerd wordt boven affakkelen. Deze verwerkingsmethodes worden nu gelijkgesteld in de strategie terwijl het affakkelen van methaangas juist zorgt voor meer schadelijke emissies zonder nuttige toepassing.

Het kabinet is positief over het plan om innovatie ten aanzien van groen gas productie uit reststromen te bezien in Horizon Europe. Dit is in de lijn met de Routekaart Groen Gas en de innovatie agenda groen gas die in het kader wordt opgesteld.

#### Internationaal

Het kabinet onderschrijft de voorgestelde internationale acties van de Commissie.

#### Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Brede welvaart bestaat uit vier aspecten. De effecten op het eerste aspect, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, beoordeelt het kabinet positief omdat het reduceren van methaan bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelen en het heeft een positief effect op de luchtkwaliteit.

Het tweede aspect, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, zijn ook positief volgens het kabinet omdat het reduceren van methaanemissies als mitigerend middel dient tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Daarnaast geeft de Commissie aan dat methaanemissies in aanzienlijke mate kosteneffectief kunnen worden teruggedrongen.

Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat methaanreductie zorgt voor een weerbare economie en bijdraagt aan het behalen van de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs. Daarin is internationale klimaatactie ook van belang om doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te kunnen realiseren, voor het bevorderen van een gelijk speelveld en het voorkomen van CO<sub>2</sub>-weglek.

Aan het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, is aandacht gegeven door de maatregelen over verschillende sectoren te spreiden. De Commissie combineert sector overschrijdende acties met sectorspecifieke acties en vergelijkbare acties op internationaal vlak.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten spreken algemene steun voor de methaanstrategie uit. De meeste lidstaten lijken nog geen uitgesproken positie over deze strategie te hebben. Een aantal lidstaten heeft opmerkingen gemaakt over steun voor biogasproductie, het belang van samenwerking met andere sectoren en coördinatie tussen beleidsterreinen en wenst duidelijkheid over het tijdsplan van de wetgevende voorstellen die zijn aangekondigd voor juni 2021. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

#### a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze strategie. De mededeling van de Commissie strekt met name ter bevordering van de reductie van methaanuitstoot in de energie-, landbouw-, en afvalsector. Op dat terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub d, e en i, VWEU).

#### b) Subsidiariteit

De grondhouding is positief. Het doel van de strategie is het reduceren van methaanemissies, een sterk broeikasgas. Klimaatverandering is een mondiaal probleem dat niet door lidstaten afzonderlijk kan worden opgelost. Vanwege de omvang van het probleem en het grensoverschrijdende karakter van methaanproductie en emissies zijn acties op het niveau van lidstaten niet genoeg om deze doelstelling te realiseren. Door acties te ondernemen en duidelijke maatregelen te introduceren op EU-niveau kan een effectieve reductie van methaanemissies binnen de meest relevante sectoren worden bewerkstelligd.

#### c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van de strategie is het reduceren van methaanemissies. Aangezien de sectoren energie, landbouw en afval gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 98% van de Europese antropogene methaanemissies zijn emissie-reducerende acties voor deze sectoren nodig en de aangekondigde maatregelen zijn geschikt om de geconstateerde problemen aan te pakken. De voorgestelde acties gaan bovendien niet verder dan noodzakelijk en sluiten aan op de bestaande praktijk. Voor de energiesector worden wetgevingsvoorstellen voor rapportage aangekondigd. Het verplichten van gemeenschappelijke rapportage- en meetvereisten draagt bij aan het realiseren van een gemeenschappelijk kader in de gehele EU en kan zo op een passende manier bijdragen aan het reduceren van methaangasemissies.

#### d) Financiële gevolgen

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad

afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht  
Een stijging van administratieve lasten wordt voorzien indien de OGMP methodiek wordt overgenomen. De huidige meetmethodiek (e-MJV) wijkt af en zal aangepast moeten worden. Wat betreft concurrentiekracht; bij de uitwerking van de strategie zou rekening gehouden moeten worden met de klimaatvoetafdruk van winning, transport en distributie van aardgas uit Europese bodem en van bronnen van geïmporteerde gasstromen. De (kosten van) maatregelen die in de EU worden genomen om de methaanuitstoot te verminderen zouden er niet toe moeten leiden dat geïmporteerd aardgas met een hogere footprint een relatief voordeel heeft wanneer bij deze bronnen geen maatregelen worden getroffen.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

5.1.2e

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e



## **LNV, COM(2021)141, Mededeling actieplan groei biologische productie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een actieplan voor de groei van biologische productie.

Datum ontvangst Commissiedocument

25 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 141 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing  
n.v.t.

Behandelingstraject Raad  
Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie heeft op 25 maart jl. haar mededeling voor een 'actieplan voor de groei van biologische productie' gepresenteerd voor de periode 2021-2027. Het actieplan is een verdere uitwerking van de ambities in de Green Deal en daaruit volgende de Boer-tot-Bord strategie. Met het actieplan zet de Commissie in op het stimuleren van productie en consumptie van biologische producten, o.a. door uiterlijk in 2030 ten minste 25% van de landbouwgrond in de Europese Unie te gebruiken voor biologische landbouw en de biologische aquacultuur sterker uit te bouwen. Deze doelstellingen gelden voor de Europese Unie (EU) als geheel en niet op lidstaatniveau. De Commissie moedigt de lidstaten aan om nationale biologische actieplannen uit te werken om zo hun nationale aandeel biologische landbouw en aquacultuur te vergroten. Hierbij moet gekeken worden naar het nieuwe gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (GLB en GVB) en naar andere maatregelen en instrumenten, zoals bijvoorbeeld onderzoek, inkoop en versterking van netwerken.

De Commissie positioneert biologische productie als belangrijk onderdeel voor de omslag naar een duurzaam en klimaatneutraal Europa in 2050. De agrarische sector, als geheel, wordt gevraagd om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering, beschermen van het milieu en in stand houden van biodiversiteit. De Commissie benoemt de positieve bijdrage die de biologische landbouw op dit vlak levert, zoals een gemiddeld 30% hogere biodiversiteit op de akkers, milieuvriendelijke productietechnieken, beter dierenwelzijn en minder antibiotica gebruik en betere bodemkwaliteit. Consumenten kunnen dankzij het Europese keurmerk voor biologische producten weten hoe hun eten is geproduceerd en aan welke regelgeving dit moet voldoen. De Commissie erkent dat er meerdere vormen van duurzame landbouw zijn, maar geeft hierbij aan dat de biologische sector op dit moment het enige systeem is met een wettelijk onderbouwd keurmerk en een daaraan gekoppeld verdienmodel. De nieuwe biologische verordening zorgt daarbij voor verdergaande harmonisatie en een helder wettelijk kader voor de hele keten, zowel binnen de EU als voor de handel met derde landen.

De 23 acties van het plan zijn opgebouwd rond drie assen die een evenwichtige groei van de

sector moeten garanderen. De eerste as betreft het 'stimuleren consumentenvraag en versterken consumentenvertrouwen' om de groei van biologische productie voor ondernemers mogelijk te maken. De Commissie ziet kansen op twee lijnen: ten eerste 'stimuleren van de vraag', bijv. het promoten van het 'biologisch logo' bijv. via biologische inkoop door de overheid en het EU-school groente- en fruit programma; ten tweede 'versterken van het consumentenvertrouwen' door aanvullende inzet op fraudebestrijding en traceerbaarheid van biologische producten.

De tweede as betreft het 'stimuleren omschakeling en versterken waardeketen'. De Commissie wil de groei van het biologisch landbouwareaal stimuleren en streeft ernaar dat in 2030 ten minste 25% van de landbouwgrond van de EU voor biologische landbouw wordt gebruikt. De Commissie roept lidstaten daarom op om bij de invulling van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) met hun Nationale Strategische Plan (NSP) bij te dragen aan de doelstellingen voor biologische landbouw door regelingen voor omschakeling en instandhouding te ondersteunen en een nationaal doel vast te stellen voor de omvang (in %) van het areaal biologische landbouw. De Commissie vraagt lidstaten hierbij ook de groei van biologische aquacultuur mee te nemen in het meerjarige NSP in het kader van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB). Andere instrumenten, volgens de Commissie, zijn bijvoorbeeld het versterken van de organisatie van informatie- en netwerkactiviteiten, certificering van producentenorganisaties, verder onderzoek en innovatie, versterken van lokale en kleinschalige verwerking, steun voor de organisatie van de voedselketen en de verbetering van diervoeders.

De derde as betreft 'biologische productie als goed voorbeeld'. De Commissie wil biologische productie promoten als goed voorbeeld voor de transitie naar verduurzaming door onderzoek en innovatie op dit gebied te versterken via een meer gerichte onderzoeksprogrammering in Horizon Europe. De intentie is om 30% van Horizon Europe budget dat is gereserveerd voor calls op het gebied van landbouw, bosbouw en rurale gebieden te alloceren voor onderzoeksonderwerpen die (in)direct relevant zijn voor de biologische sector. Gedacht wordt aan onderzoek naar het verminderen van de klimaat- en ecologische voetafdruk, verbeteren van genetische biodiversiteit (meer beschikbaarheid van biologische zaden), verbeteren van dierenwelzijn, zoeken naar alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen en een efficiënter gebruik van hulpbronnen zoals energie, water en omgang met nutriënten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Vanuit het kabinet wordt breed ingezet op de omslag naar duurzame (kringloop)landbouw inclusief biologische landbouw. Deze omslag naar duurzame (kringloop)landbouw wordt op verschillende wijzen ondersteund, bijvoorbeeld via het GLB, het Omschakelprogramma duurzame landbouw en aandacht voor duurzaam voedsel. Het biologische productieareaal is met 3.8% (2019) niet zo groot en Nederland kent voor biologische productie geen aparte nationale strategie. Het kabinet zet in op duurzamere vangst en kweekmethoden, maar kent geen specifieke inzet op biologische aquacultuur.

Bij het kabinetsbeleid is ervoor gekozen om (o.a. in het inkoopbeleid) ruimte te geven aan meerdere duurzaamheidskeurmerken die ambitieuze eisen stellen op circulariteit, transparant zijn en onafhankelijk gecontroleerd worden en dit niet alleen tot biologisch te beperken. Ook onderkent het kabinet het belang van goede voorlichting over het biologisch EU keurmerk en de noodzaak om hier meer bekendheid aan te geven. Op dit moment gebeurt onafhankelijke informatievoorziening en voorlichting over duurzame keurmerken, via de Keurmerkenwijzer van Milieu Centraal en de website van het Voedingscentrum. De beoordeling van duurzaamheidsbeeldmerken vindt plaats door experts van Milieu Centraal. Het EU keurmerk voor biologisch is beoordeeld als een van de topkeurmerken op het gebied van duurzaamheid.

Het Europese controlesysteem is een belangrijk middel om fraude te bestrijden en daarmee het consumentenvertrouwen in biologische producten te versterken. Nederland werkt hiervoor samen met andere lidstaten en de Commissie.

Boeren en tuinders die willen omschakelen naar duurzame en milieuvriendelijke landbouw, zoals biologische landbouw, kunnen gebruikmaken van het Borgstellingskrediet MKB-landbouw. Deze

borgstelling biedt o.a. een kredietfaciliteit om het knelpunt van liquiditeitstekort in de omschakelperiode naar biologisch op te lossen. Met het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw gaan o.a. omschakelaars naar biologische landbouw meer ondersteuning krijgen bij de financiering die zij daarvoor nodig hebben. Er wordt o.a. gewerkt aan het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (start naar verwachting voorjaar 2021) en aan een borgstelling voor werkkapitaal met gunstiger voorwaarden dan de huidige regeling. Met deze maatregelen wil Nederland het areaal biologische landbouw laten toenemen en bijdragen aan het streefdoel van de Boer-tot-Bord strategie.

Op het gebied van kennis en innovatie wordt biologische landbouw meegenomen om te komen tot een weerbaar teeltsysteem en duurzame veehouderij, zoals bij het project 'Transitie naar een duurzaam voedselsysteem' van de Nationale Wetenschapsagenda en het missie gedreven kennis- en innovatiebeleid in de Kennis en Innovatie Agenda Landbouw, Water en Voedsel. Ook wordt er ingezet op het ontsluiten van kennis en onderzoeksresultaten over o.a. de biologische landbouw voor agrarisch ondernemers. Zo kan biologische landbouw een voorbeeldfunctie vervullen in het realiseren van de doelen uit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. Op het gebied van aquacultuur wordt ingezet op duurzamere vangst- en kweekmethoden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak en de doelstellingen van de Green Deal en de uitwerking daarvan op verduurzaming van de landbouw in de Boer-tot-Bord strategie. Het kabinet staat daarom ook positief tegenover het biologisch actieplan dat daaruit voortvloeit. Het kabinet gaat een nationale strategie voor biologische productie en consumptie opstellen en zal hier direct mee aan de slag gaan. Het is positief dat de Commissie aangeeft dat de invulling van deze nationale strategie door de lidstaat zelf kan worden bepaald. Het kabinet ziet biologische landbouw niet als een doel op zich maar als een (van de) hulpmiddel(en) om de gehele sector integraal te verduurzamen.

De Commissie ziet ook grote kansen voor biologische aquacultuur. De Nederlandse aquacultuursector is relatief klein. Bij het opstellen van de nationale strategieën van het GLB en GVB zal bekeken moeten worden op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorgestelde acties binnen de Nederlandse context, hierbij ook rekening houdend met de beleidsinzet op inzet op andere terreinen, zodat er ruimte blijft voor een bredere nationale invulling van het (duurzaamheids)beleid. De Nederlandse invulling en keuzes voor de nationale strategie zijn, vanwege de timing, waarschijnlijk aan het volgende kabinet in samenwerking met de provincies wel start het kabinet hier nu al mee.

Op hoofdlijnen sluiten de drie assen uit het actieplan en daaraan gekoppelde acties aan op de Nederlandse beleidsinzet naar een duurzaam landbouwsysteem. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat een grotere vraag naar biologische producten van consumenten een cruciale voorwaarde is om de groei van biologische productie te bewerkstelligen. Zo wordt het perspectief voor een biologische bedrijfsvoering verbeterd en de balans tussen vraag- en aanbod geborgd. De groei van de biologische productie zal min of meer gelijke tred moeten houden met de groei van de vraag naar biologische producten (rekening houdend met zowel de import/export als met de interne markt). Dit is nodig om het verdienmodel voor de sector in stand te houden. Hierin is ook een rol voor de sector zelf weggelegd.

Het 'EU-schoolprogramma voor groente en fruit', de 'promotieregeling van landbouwproducten' en het inkoopbeleid van de overheid bieden mogelijkheden voor biologische inkoop. Het kabinet gaat bekijken hoe dit vormgegeven kan worden.

Het Europese biologisch controlesysteem is zowel gericht op de Europese marktdeelnemers als ook op importen uit derde landen. Uit de huidige situatie blijkt dat een groeiende biologische sector vraagt om aanvullende inzet van de Commissie en de lidstaten. Voor Nederland als doorvoerland geldt dit des te meer. In het actieplan wordt aangegeven op welke punten het controlesysteem volgens de Commissie belangrijk is om fraude tegen te gaan. Het kabinet volgt het beleid van de Commissie waar het gaat om het borgen van consumentenvertrouwen en ook met het oog op importcontroles versterken van het nationale controlesysteem.

Er zijn diverse instrumenten om de omschakeling naar duurzame landbouw te stimuleren, zoals het nationale Omschakelprogramma en het GLB. De Commissie heeft hoge verwachtingen van de inzet van het instrumentarium van het GLB om de omschakeling naar biologische landbouw te bevorderen. Het kabinet en de provincies zullen bij het opstellen van het nationaal strategisch plan bekijken hoe biologische landbouw het beste meegenomen kan worden.

Het is positief dat de Commissie aandacht schenkt aan onderzoek en de wijze waarop biologische landbouw een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de maatschappelijke doelen. Het kabinet erkent de belangrijke bijdrage die Horizon Europe op dit vlak kan leveren, maar is ten algemene, geen voorstander van het oormerken van budget. De biologische sector heeft te maken met uitdagingen en vragen die ook relevant zijn voor de gangbare sector en vice versa, zoals: het sluiten van kringlopen, het verminderen van inputs en stikstofemissies en uit- en afspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater en het grondwater. De kennisuitwisseling tussen verschillende duurzame landbouwmethoden zoals kringloop-, natuur inclusieve en biologische landbouw, draagt hiermee bij aan het aanpakken van grote vraagstukken rond emissies en inputs. Ook biedt dit kansen voor de biologische sector zelf om haar prestaties op de maatschappelijk actuele duurzaamheidsthema's zoals stikstofemissie en biodiversiteit te gebruiken voor de marketing van haar producten, bijvoorbeeld via het topsectorenbeleid. Aandachtspunt van het kabinet is hierbij wel dat de Commissie ruimte moet bieden voor ontwikkelingen die de groei van de biologische productie ondersteunen, inclusief ruimte voor innovatie.

De Commissie verwijst in haar actieplan specifiek naar een aanstaande aanpassing van regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met werkzame stoffen op basis van micro-organismen. Nederland is actief betrokken bij deze aanpassing, omdat het past in het Nederlands beleid om de beschikbaarheid van de zogenaamde laagrisico gewasbeschermingsmiddelen te vergroten, voor zowel de gangbare als biologische landbouw. Met betrekking tot de aanstaande aanpassing van regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met werkzame stoffen op basis van micro-organismen zou het kabinet graag zien dat dit leidt tot meer vereenvoudiging in de goedkeurings- en toelatingsprocedures dan nu is voorzien.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Lidstaten verwelkomen het actieplan om de productie en consumptie van biologische landbouw te stimuleren en geven aan dat dit een belangrijk deel van de uitwerking van de boer-tot-bord strategie is. Lidstaten geven aan dat dit actieplan moet worden geplaatst in het bredere landbouw- en visserijbeleid en de duurzaamheidsvraagstukken daarin. Wel zijn er onder lidstaten vragen over wat het actieplan betekent voor de ontwikkeling van de biologische sector, de balans- tussen vraag en aanbod en het verdienvermogen van de boer. Sommige lidstaten richten zich specifiek op biologische landbouw en dragen hiermee fors bij aan het gemiddelde EU doel van 25% areaal, terwijl anderen, zoals Nederland, zich inzetten voor diverse vormen van verduurzaming. Nederland heeft in tegenstelling tot een meerderheid van andere lidstaten op dit moment geen nationale strategie voor biologische landbouw. Bij lidstaten die dit wel hebben, is dit terug te zien in de stijgende productie- en consumptiecijfers. Er is nog geen positie van het Europees Parlement.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

a) **Bevoegdheid**

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De strategie heeft voornamelijk betrekking op de beleidsterreinen van landbouw, visserij en milieu. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie resp. artikel 4, lid 2, onder d, en artikel 4, lid 2, onder e VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd dit actieplan uit te vaardigen.

b) **Subsidiariteit**

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van het biologisch actieplan is positief. De Commissie stelt in de mededeling een reeks acties voor met als doel de lidstaten te ondersteunen bij het stimuleren van de biologische landbouw en laat hierin ruimte om zelf met een nationale strategie te komen. Vanwege de brede transitie naar verduurzaming die ook is aangekondigd in de

Green Deal en de Boer-tot-Bord strategie is een ondersteunend optreden op EU-niveau van meerwaarde.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De benoemde acties dragen bij aan het stimuleren van de biologische landbouw. Het wordt door de Commissie aan de lidstaten zelf gelaten om een nationale strategie op te stellen, waardoor er voldoende ruimte wordt behouden voor de lidstaat om invulling te geven aan het actieplan. Wel moet gelet worden op de nationale ruimte om het eigen duurzaamheidsbeleid vorm te kunnen blijven geven, ook op de langere termijn.

d) Financiële gevolgen

De Commissie wijst in haar mededeling over het biologisch actieplan naar verschillende bestaande EU-middelen. Zo maakt de Commissie 49 miljoen euro vrij (27% van het totaal) uit het EU-promotiebudget voor landbouwproducten. Daarnaast beoogt de Commissie binnen het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon Europe, financiering te oormerken voor specifieke onderwerpen in het kader van deze mededeling. De Commissie ziet het GLB budget als een belangrijk instrument voor het bereiken van de doelen uit het actieplan, over deze budgetten wordt momenteel onderhandeld in Brussel, eventuele keuzes hierover worden binnen die context bepaald. Ook kijkt de Commissie naar het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij met betrekking tot biologische aquacultuur. Indien er verdere consequenties zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

Aangezien een nationale strategie nog verder verkend en opgesteld moet worden kan nu nog niet beoordeeld worden of en in welke mate deze voorstellen financiële gevolgen hebben. Het meest effectief en efficiënt lijkt het om de nationale middelen, die al een meer duurzame kant opgaan, met bijvoorbeeld het Omschakelprogramma en de Toekomstvisie Gewasbescherming, goed aan te laten sluiten op de bovengenoemde Europese middelen. Daarnaast zullen er (afhankelijk van de keuzes en uitwerking) eventueel financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor de nationale strategie. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de begrotingsdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het is nog te vroeg om hier iets te zeggen over de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Dit zal afhangen van daadwerkelijke invulling en de gekozen nationale strategie.

In de biologische EU-regelgeving zijn afspraken gemaakt voor (inter)nationale handel en equivalentieakkoorden. Deze afspraken zijn goed geborgd door de EU om oneerlijke concurrentie binnen de EU te voorkomen. Aandachtspunt is dat de landbouwgrond in Nederland beperkt is (waardoor er relatief hoge grondprijzen zijn) en het areaal daardoor niet/nauwelijks kan groeien. Bij meer extensieve landbouw heeft dit mogelijk gevolgen voor de import/export positie.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **SZW, COM(2021)102, Mededeling Actieplan Sociale Pijler**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het Actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten

Datum ontvangst Commissiedocument

4 maart 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 102](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken.

Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### **2. Essentie voorstel**

In november 2017 is door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de Europese Pijler van Sociale Rechten (hierna: sociale pijler) afgekondigd . De sociale pijler bestaat uit 20 fundamentele principes en rechten, die bij moeten dragen aan goed functionerende, eerlijke en toekomstbestendige arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Het voorliggende Actieplan heeft niet als doel om deze principes te wijzigen, maar om een politieke impuls en verdere inhoudelijke concretisering te geven aan de implementatie ervan. De Commissie stelt in het Actieplan dat effectieve implementatie nu, gezien uitdagingen zoals de COVID-19 pandemie, klimaatverandering, digitalisering en demografische veranderingen, belangrijker is dan ooit en met name afhangt van de inspanningen van lidstaten, die de primaire bevoegdheid op dit terrein hebben. Het Actieplan betreft tevens de bijdrage van de Commissie voor de informele Sociale Top van regeringsleiders in Porto op 7 en 8 mei, georganiseerd door het Portugees voorzitterschap.

Het Actieplan kan worden opgedeeld in twee onderdelen. Het eerste deel bevat nieuwe kerndoelen voor 2030, en in het tweede deel wordt aangegeven welke initiatieven hebben bijgedragen aan de implementatie van de pijler en welke aankomende initiatieven daaraan nog zullen bijdragen.

De drie voorgestelde nieuwe kerndoelen voor 2030 zien op de terreinen werkgelegenheid, vaardigheden en sociale inclusie. Het gaat hierbij niet om nationale doelen, maar om streefdoelen die gelden voor de Unie als geheel. In het Actieplan staat dat lidstaten worden aangemoedigd om zelf nationale doelen te formuleren. Het is nog niet bekend hoe dit proces er uit zal zien. De mogelijkheid bestaat dat lidstaten die relatief goed presteren, hogere nationale doelen zullen moeten formuleren.

Werkgelegenheid

Tenminste 78% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar oud zou een baan moeten hebben in 2030. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de EU om dit kerndoel te realiseren, moet streven naar het halveren van de werkgelegenheidskloof tussen mannen en vrouwen, het aanbod van voorschools onderwijs en kinderopvang dient te vergroten en het percentage jongeren tussen de

15 en 29 jaar oud in de EU dat geen onderwijs of training volgt en geen baan heeft (NEET's; not in education, employment or training) dient te verlagen van 12,6% naar 9%.

#### Vaardigheden

Tenminste 60% van alle volwassenen zou elk jaar aan een opleiding moeten deelnemen in 2030. Daarnaast geeft de Commissie aan dat om dit kerndoel te bereiken ten minste 80% van de bevolking tussen de 16 en 74 jaar oud digitale basisvaardigheden zou moeten hebben, dat voortijdig schoolverlaten gereduceerd dient te worden en dat deelname in hoger secundair onderwijs verhoogd dient te worden.

#### Sociale inclusie

Het derde kerndoel gaat over armoede en sociale uitsluiting. De Commissie stelt dat het aantal mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting met ten minste 15 miljoen gereduceerd moet zijn in 2030. Van deze 15 miljoen mensen, moeten er ten minste 5 miljoen kinderen zijn.

De Commissie nodigt de Europese Raad uit om deze drie doelen te onderschrijven en roept lidstaten op om hun eigen nationale doelen te stellen die bijdragen aan deze gemeenschappelijke ambitie. De nieuwe doelen worden verwerkt in een herziening van het sociale scoreboard die als bijlage bij het Actieplan is gevoegd. Hiermee kunnen de trends en prestaties van lidstaten worden gevolgd, ook in de context van het Europees Semester.

In het tweede gedeelte van het Actieplan zet de Commissie verschillende EU-initiatieven uiteen die hebben bijgedragen aan de implementatie van de sociale pijler, aan de hand van bovengenoemde drie thema's van de nieuwe doelen voor 2030. Tevens geeft de Commissie aan welke aankomende initiatieven zullen bijdragen aan de implementatie van de pijler. Dit is grotendeels conform de plannen uiteengezet in het Commissie-werkprogramma, maar het Actieplan bevat ook nieuwe elementen. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld tegelijkertijd met het Actieplan een Commissie-aanbeveling over effectieve en actieve ondersteuning van de werkgelegenheid na de COVID-19 crisis uitgebracht. Andere aankondigingen zijn onder andere een Raadsaanbeveling over minimuminkomen (bijstand) in 2022 en een voorstel voor een proefproject ten aanzien van een Europese socialezekerheidskaart. Deze kaart zou als digitale oplossing functioneren om de interactie tussen mobiele burgers en nationale autoriteiten te vergemakkelijken en de overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten over de grenzen heen te verbeteren.

De Commissie besteedt in de sociale pijler ook aandacht aan hervormingen en investeringen in gezondheids- en langdurige zorgsystemen om de weerbaarheid, betaalbaarheid, en toegankelijkheid te verbeteren. Hiertoe komt de Commissie in 2022 met een voorstel voor de langdurige zorg dat een raamwerk moet bieden voor beleidsherzieningen die bijdragen aan duurzame, toegankelijke en kwalitatieve langdurige zorg. Daarnaast kondigt de Commissie een Europees Platform ter Bestrijding van Dakloosheid aan om lidstaten en stakeholders te ondersteunen bij het uitwisselen van goede voorbeelden en het identificeren van effectieve en innovatieve initiatieven.

In het Actieplan wordt aangegeven dat de lidstaten ten volle gebruik zouden moeten maken van de beschikbare EU-middelen om hervormingen en investeringen te ondersteunen, zoals onder meer de middelen uit NextGenerationEU, waaronder het Faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF), en het ESF+. Ook wordt het belang van het Europees Semester als kader voor de coördinatie van economische, werkgelegenheids- en sociale hervormingen en investeringen benadrukt in het Actieplan. Om de uitvoering van dit Actieplan te ondersteunen, roept de Commissie de Europese instellingen, de nationale parlementen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld op om regelmatig gezamenlijke politieke debatten te organiseren om de balans op te maken van de vorderingen op weg naar een sterk sociaal Europa tegen 2030. Ook wordt verbetering van de betrouwbaarheid en tijdigheid van sociale statistieken aangekondigd.

De Commissie zal het Actieplan in 2025 evalueren. De evaluatie zal de basis vormen voor verdere maatregelen op EU-niveau met het oog op de verwezenlijking van de EU doelstellingen voor 2030.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**



a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft de Europese pijler van sociale rechten verwelkomd. De pijler kan een leidraad vormen voor effectief sociaal en arbeidsmarktbeleid en de uitwisseling van 'goede praktijken' tussen lidstaten op dit terrein bevorderen. Zo kan de pijler bijdragen aan noodzakelijke hervormingen in de lidstaten en een proces van opwaartse sociaaleconomische convergentie stimuleren.

Het kabinet hanteert bij de beoordeling van Commissievoorstellen binnen het sociaal domein het kader met horizontale uitgangspunten uit de Kamerbrief over de toekomst van de sociale dimensie. Het is allereerst van belang dat vastgehouden wordt aan de bestaande bevoegdheidsverdeling. Voor thema's waar Europees optreden wenselijk is zal regelgeving niet in alle gevallen de eerste keuze moeten zijn. Waar nieuwe regelgeving nodig is, geeft het kabinet de voorkeur aan doelregelgeving boven middelregelgeving. Tevens zal er meer aandacht moeten zijn voor handhaving van het EU-acquis. Ten slotte dient sociaal beleid meer dan nu verbonden te worden met ander beleid.

In het algemeen zijn de principes van de pijler reeds verankerd in nationaal beleid. Nederland heeft reeds verschillende maatregelen genomen op het gebied van onder meer toegang tot de arbeidsmarkt, digitale vaardigheden, kansengelijkheid in het onderwijs, leven lang leren en de werkprivébalans die bijdragen aan de invulling van de sociale pijler en meer in het bijzonder op het terrein van de nu voorgestelde kerndoelen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het algemeen steunt het kabinet het feit dat de Commissie, een aantal jaar na afkondiging van de sociale pijler, kijkt hoe het de verdere implementatie van de pijler kan ondersteunen. De uitdagingen waar de EU voor staat, de COVID-19 pandemie, klimaatverandering, digitalisering en demografische veranderingen, onderstrepen het belang van duurzaam en inclusief herstel. Effectieve implementatie van de sociale pijler kan hieraan bijdragen. Het kabinet benadrukt wel het belang dat wordt vastgehouden aan de bestaande bevoegdheidsverdeling.

Om te komen tot duurzaam en inclusief herstel dienen er hoogwaardige banen gecreëerd te worden en moet ernaar gestreefd worden om mensen de nodige vaardigheden en kwalificaties voor deze banen te bieden. Meer en kwalitatief betere banen in heel Europa zal het risico op armoede en sociale uitsluiting verminderen. Het kabinet is daarom van mening dat werkgelegenheid, vaardigheden, armoede en sociale uitsluiting goed gekozen thema's zijn voor de nieuwe kerndoelen voor 2030.

Daarnaast is het kabinet van mening dat het stellen van kwantitatieve streefdoelen voor het jaar 2030 stimulerend kan werken. Het is tevens positief dat de doelen op EU-niveau worden vastgesteld en lidstaten de ruimte hebben om met nationaal of lokaal beleid invulling te geven aan deze doelstellingen. Het is ook positief dat de Commissie het belang van het respecteren van de bestaande competentieverdeling benadrukt in het Actieplan. Hieronder volgt een beoordeling van de afzonderlijke kerndoelen.

Werkgelegenheid

De COVID-19-pandemie heeft grote effecten op de economie en de werkgelegenheid. Hoewel een oplopende werkloosheid onvermijdelijk is, dient voorkomen te worden dat tijdelijke werkloosheid structureel wordt. Het creëren van werkgelegenheid is bovendien van essentieel belang voor het structurele groeipotentieel van de EU. Het kabinet steunt daarom het nieuwe kerndoel dat 78% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar oud een baan zou moeten hebben in 2030. Het EU-gemiddelde was in 2019 73,1%. In 2019 had in Nederland 80,1% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar oud een baan.

Om deze doelstelling te bereiken stelt de Commissie nog enkele subdoelen. Zo dient de werkgelegenheidskloof tussen mannen en vrouwen gehalveerd te worden. Nederland steunt deze doelstelling. De werkgelegenheidskloof in Nederland in personen zat in 2019 onder het EU gemiddelde, tegelijk werken er nergens in de EU zoveel vrouwen in deeltijd én zo weinig uren. Het Nederlandse beleid is daarom gericht op een gelijke arbeidsdeelname van vrouwen, zowel in personen als uren.

De Commissie stelt onder deze doelstelling ook voor dat de EU streeft naar het vergroten van het aanbod van voorschoolse educatie en kinderopvang, zonder daarbij een kwantitatief doel te noemen. Nederland onderschrijft het belang van voorschoolse educatie en kinderopvang. Hierbij wordt wel opgemerkt dat Nederland geen verplichting tot deelname aan voorschoolse educatie en/of kinderopvang kent en niet zozeer stuurt op het aanbod, maar op het bereik van voorschoolse educatie en/of kinderopvang. In Nederland zijn afspraken gemaakt met gemeenten om zoveel mogelijk peuters te bereiken, met specifieke aandacht voor kinderen met een risico op achterstand en peuters van niet-werkende ouders. Daarnaast is er beleid dat kinderopvang financieel toegankelijk maakt voor (kinderen van) werkende ouders. Over het bereik is op EU-niveau recent een afspraak gemaakt in het kader van het monitoringskader voor de Europese onderwijsruimte, met als streven het bereiken van 96% van de 3-jarigen tot leerplichtige leeftijd in 2030. Nederland kon instemmen met deze doelstelling .

Tot slot stelt de Commissie onder deze doelstelling dat het percentage jongeren in de EU dat geen onderwijs of training volgt en geen baan heeft, verlaagd dient te worden van 12,6% naar 9%. Het kabinet erkent het belang van het bestrijden van jeugdwerkloosheid en steunt deze doelstelling. Nederland scoort relatief goed op dit thema, in 2019 was dit percentage in Nederland 5,7% .

#### Vaardigheden

Het kabinet onderstreept, in lijn met de beoordeling van de Europese Vaardighedenagenda, het belang van vaardigheden en scholing voor de verschillende transities, zoals de Commissie dat ook beschrijft in het Actieplan. De groene, digitale en demografische transities zullen arbeidsmarkten aanzienlijk veranderen en zowel kansen als uitdagingen creëren. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van het zorgen voor aanpassingsvermogen, flexibiliteit en veerkracht van werknemers en werkzoekenden. Voortdurende investeringen in basisvaardigheden, zoals lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden, zijn essentieel voor mensen om deel te nemen aan de samenleving en de arbeidsmarkt. Eenmaal op de arbeidsmarkt zijn investeringen in levenslang leren essentieel voor werknemers om te anticiperen op veranderingen.

Het kabinet steunt dan ook de doelstelling dat in 2030 60% van de volwassenen elk jaar moet deelnemen aan een opleiding. Dit grijpt terug op de ambitie van de Commissie om ambitieuze doelstellingen te stellen op het gebied van vaardigheden, zoals geformuleerd in de Europese Vaardighedenagenda. Het kabinet heeft eerder opgemerkt hier positief tegenover te staan gezien de stimulerende werking, maar benadrukte het belang van verheldering ten aanzien van de voorgestelde indicatoren, statistieken en benchmarks . Daarnaast merkt het kabinet op dat recentelijk in de Resolutie over de Europese onderwijsruimte op dit gebied als streefdoel 47% in 2025 is afgesproken, met in 2023 een ijkpunt gezien een geplande wijziging van de meetmethode. Het kabinet zal daarom vragen hoe deze twee doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast stelt het kabinet vragen bij de voorgestelde methodologie van de Commissie om deze doelstelling te meten. Op dit moment bestaan hiervoor twee enquêtes, en beide enquêtes leveren niet-vergelijkbare gegevens op om deelname aan volwasseneneducatie (%) te meten.

Wat betreft de overige doelstellingen onder dit thema kan het kabinet de doelstelling ondersteunen dat minimaal 80% van de EU-bevolking tussen 16 en 74 jaar oud in 2030 over digitale basisvaardigheden zou moeten beschikken, zoals in 2020 al voorgesteld in de Europese Vaardighedenagenda . De doelstelling werd ook gepresenteerd in de recent aangekondigde mededeling over het digitaal kompas voor Europa , waarover uw Kamer binnenkort geïnformeerd wordt middels een separaat BNC-fiche. In 2019 had in Nederland 79% van de bevolking digitale basisvaardigheden , maar ook in Nederland is nog verbetering mogelijk. Zo bestaan er tussen leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus grote verschillen. Naast aandacht voor ouderen is het ook nodig dat lager opgeleiden hun vaardigheden verbeteren. Via de programma's Tel mee met Taal en de nationale digitaliseringsagenda wordt getracht de digitale en leesvaardigheden van de Nederlandse bevolking te verbeteren. Wat betreft het reduceren van voortijdig schoolverlaten en het verhogen van deelname in hoger secundair onderwijs, waarvoor in dit Actieplan geen kwantitatieve doelen zijn geformuleerd maar waarvan de voortgang wel via indicatoren gevolgd zal gaan worden, kan worden aangesloten bij de recent vastgestelde streefdoelen in de Resolutie over de Europese onderwijsruimte. Hierover bestaan ook betrouwbare gegevens .

#### Armoede/sociale uitsluiting

Het kabinet steunt de doelstelling om het aantal mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting op EU-niveau met 15 miljoen te verminderen in 2030. Ook de aandacht voor kinderen binnen deze groep wordt door het kabinet gesteund. Deze problematiek vraagt om geïntegreerd lokaal beleid en op maat gemaakte oplossingen. Net als bij de overige doelstellingen acht het kabinet het daarom positief dat deze doelstelling op EU-niveau is gemaakt, zodat ruimte wordt geboden voor maatwerk op het nationale en lokale niveau. Nederland zit onder het EU-gemiddelde als het gaat om mensen en kinderen met een risico op armoede of sociale uitsluiting. Lidstaten boven het EU-gemiddelde worden via verplichte inzet van ESF+ middelen op deze problematiek extra gestimuleerd om dit percentage naar beneden te brengen.

Ten aanzien van de herziening van het sociale scoreboard constateert het kabinet dat deze herziening grotendeels aansluit bij andere recent geactualiseerde monitoringskaders. Positief is ook dat aansluiting wordt gezocht bij de Sustainable Development Goals. Voor de voorgestelde indicatoren lijken de benodigde data al grotendeels beschikbaar en van voldoende kwaliteit voor internationale vergelijkingen. Wel heeft het kabinet vragen over de interpreteerbaarheid van sommige indicatoren. Hierover, over de balans tussen de verschillende indicatoren en de relatie met andere monitoringkaders, zal opheldering worden gevraagd. In de comités die de Raad ondersteunen zullen de sociale scoreboard indicatoren verder worden besproken en uitgewerkt, waarbij bruikbaarheid en toegevoegde waarde van de indicatoren voorop staat.

In het overzicht van bestaande initiatieven is te zien dat de afgelopen periode goede stappen zijn gezet bij het versterken van de sociale dimensie en de implementatie van de pijler. Het kabinet is echter van mening dat blijvende inzet van de lidstaten nodig is om de veerkracht van economieën te vergroten, de sociaaleconomische prestaties te vergroten en om in economisch opzicht voor opwaartse sociaaleconomische convergentie te zorgen.

Bij de beoordeling van nieuwe voorstellen op sociaal terrein zal het kabinet, zoals aangegeven, het kader met horizontale uitgangspunten uit de Kamerbrief over de toekomst van de sociale dimensie hanteren.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

In het algemeen is er veel steun voor het Actieplan onder de lidstaten, waarbij sommige lidstaten expliciet hebben benadrukt dat de bestaande bevoegdheidsverdeling gerespecteerd moet worden. Enkele lidstaten hebben vragen over hoe de EU-doelstellingen nationaal zullen doorwerken en hoe deze zich verhouden tot recent afgesproken streefdoelen, zoals op onderwijssterrein. Vanuit het Europees Parlement is er ook veel steun voor het Actieplan.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

#### a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan verschillende beleidsterreinen zoals sociaal beleid, onderwijs en gezondheidszorg. Op het terrein van het sociaal beleid heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub b, VWEU). Op het terrein van het onderwijs en de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid heeft de EU de bevoegdheid om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren, of aan te vullen (artikel 6, sub a en e VWEU).

#### b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. EU-optreden met als doelstelling de verdere implementatie van de sociale pijler is in dit geval gewenst omdat EU-brede doelstellingen kunnen bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie en aan een diepere en eerlijkere interne markt.

#### c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorgestelde optreden uit het Actieplan is geschikt om, zoals aangegeven, bij te dragen aan opwaartse convergentie op sociaaleconomisch terrein. Het feit dat het gaat om drie nieuwe kerndoelen ten aanzien van

werkgelegenheid, vaardigheden en sociale inclusie die op EU-niveau worden vastgesteld, zorgt dat lidstaten de ruimte hebben om zelf met nationaal of lokaal beleid invulling te geven aan deze doelstellingen. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Kamerbrief over de toekomst van de sociale dimensie waarin het kabinet aangeeft dat Europees sociaal beleid zich moet richten op het stellen van gemeenschappelijke doelen .

d) Financiële gevolgen

Voor de EU-begroting zijn er geen directe financiële gevolgen. Wel geeft de Commissie aan dat de volgende Europese fondsen door overheden benut kunnen worden om uitvoering te geven aan de sociale pijler: NextGenerationEU, ESF+, EFRO, JTF, Erasmus+, EGF, InvestEU, Horizon Europe, EU4Health, AMIF.

Het kabinet is van mening dat eventueel 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 Actieplan sociale pijler heeft geen directe financiële consequenties voor de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het Actieplan heeft geen effect op regeldruk en administratieve lasten. De herziening van het sociale scoreboard kan, afhankelijk van de toekomstige uitwerking door de Commissie, wel zorgen voor extra administratieve lasten en uitvoeringskosten voor de rijksoverheid vanwege de dataverzameling voor de samenstelling van nieuwe indicatoren. De verwachting is dat deze beperkt zal zijn omdat de data grotendeels al beschikbaar is.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

5.1.2e

Ministerie van Financiën:

5.1.2e

Ministerie van Justitie en Veiligheid:

5.1.2e

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

5.1.2e

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

5.1.2e

VNG:

5.1.2e

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **BZK, COM(2020)662, Mededeling Een renovatiegolf voor Europa**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de Regio's – Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit

Datum ontvangst Commissiedocument

14 oktober 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2020\)662](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Energieraad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **2. Essentie voorstel**

Volgens de Commissie is de gebouwde omgeving in Europa verantwoordelijk voor ongeveer 40 procent van het totale energiegebruik. Om de klimaatambities te halen is er volgens de Commissie extra inzet nodig op renovaties van gebouwen met daarbij aandacht voor energiezuinigheid, duurzame warmte en circulariteit. De mededeling 'een renovatiegolf voor Europa- '(RW-mededeling)' heeft als doel de renovatiegraad (het tempo van renovaties) van gebouwen in de EU te verdubbelen tegen 2030. De strategie is reeds in de Europese Green Deal aangekondigd.

Concreet wil de Commissie het huidige Europese renovatietempo van gemiddeld 1 procent per jaar verdubbelen om in 2050 een klimaatneutrale gebouwde omgeving te realiseren. Dit leidt bovendien tot extra werkgelegenheid -circa 160.000 extra banen in de EU- en investeringen in de sector. De renovatiegolf draagt bij aan een sterker economisch herstel na de coronacrisis volgens de Commissie.

Uit de analyse van de Commissie komt naar voren dat er meerdere obstakels zijn bij het verdubbelen van de renovatiegraad in de EU. Daarom doet de Commissie voorstellen op vijf hoofdonderwerpen: normering via Europese regelgeving, financiering, energiearmoede en slechtst presterende gebouwen, uitvoeringscapaciteit, innovatie en ontzorging en integraliteit en wijkgerichte aanpak.

Ten eerste, worden er aanpassingen aan Europese richtlijnen aangekondigd. De Commissie stelt voor om de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD, 2018/844), de energie-efficiëntie richtlijn (EED, 2018/2002) en de richtlijn hernieuwbare energie (RED, 2018/2001) te wijzigen. Voorstellen hiertoe zullen in 2021 gepubliceerd worden en bevatten waarschijnlijk gefaseerde minimale energieprestatievereisten voor alle gebouwen, waaronder dus bestaande gebouwen. Ook komen er aanvullende eisen om de renovatie van publieke gebouwen te bevorderen, zoals overheidsgebouwen, scholen, ziekenhuizen en zorgfaciliteiten. Het plan om CO2-beprijzing in de gebouwde omgeving onder het Europese Emissiehandelssysteem (ETS) te laten vallen, wordt nader onderzocht in een Impact Assessment dat in juni 2021 wordt verwacht . Als tweede bevat de mededeling ideeën en adviezen voor financiering vanuit het Europees

Herstelinstrument (waaronder de Recovery and Resilience Facility) en via het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook wil de Commissie private (groene) financiering stimuleren, onder meer door standaardisatie van financiële instrumenten en keurmerken. De Commissie overweegt daarnaast maatregelen om milieu-, sociale en governance (ESG) risico's op te nemen in de prudentiële regelgeving bij de herziening van de regels voor banken (verordening en richtlijn kapitaalvereisten) en verzekeraars (richtlijn Solvency II, 2009/138). Verder wil ze de lidstaten ondersteunen bij de nationale aanwending van opbrengsten uit het ETS en het ETS Moderniseringsfonds. Daarnaast zal de Europese Investeringsbank haar steun aan het verduurzamen van de gebouwde omgeving intensiveren.

Ten derde presenteert de Commissie een aanbeveling voor beleid van lidstaten om renovatie in te zetten als middel om energiearmoede tegen te gaan, zodat de financiële gevolgen van een hoge energierekening in een niet-duurzaam gebouw voor kwetsbare groepen beperkt blijven. De focus zal liggen op de slechtst presterende gebouwen.

Ten vierde, legt de Commissie de nadruk op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit. Lokale partijen als gemeenten en bedrijven krijgen meer ondersteuning om grootschalige renovatieprojecten voor te bereiden en uit te voeren via faciliteiten als ELENA, wat financiering biedt voor technische ondersteuning en projectontwikkeling. Ondersteuning is ook voorzien voor het thema arbeidsmarkt en scholing binnen de energietransitie in de gebouwde omgeving. De Commissie benadrukt de nieuwe banen die gegenereerd kunnen worden door de Renovation Wave, en geeft daarbij aan dat om- en bijscholing noodzakelijk is. Bovendien is onderzoek en innovatie nodig om digitalisering en opschaling van het renovatieproces te versnellen. Dit zal via onder andere Horizon Europe en LIFE MFK-programma's worden bevorderd.

Als laatste benadrukt de Commissie het belang van een integrale en sociale aanpak met aandacht voor energiearmoede, circulariteit, digitalisering, gezondheid en kwaliteit. Via wijkgerichte aanpakken kunnen de uitdagingen integraal meegewogen worden bij de verduurzaming en verbetering van gebouwen. Ze zal dit stimuleren door grensoverschrijdende samenwerking te faciliteren en goede voorbeeldprojecten te ondersteunen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het hoofdstuk over de gebouwde omgeving van het Klimaatakkoord bevat de maatregelen die Nederland inzet om de gebouwde omgeving te verduurzamen en de afspraken die met andere partijen zijn gemaakt om hiervoor de randvoorwaarden te creëren. De kern van het beleid is dat in 2050 alle 7 miljoen woningen en 1 miljoen overige gebouwen zijn verduurzaamd en op een duurzame manier worden verwarmd. De afspraken in het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving zijn erop gericht om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwde omgeving terug te brengen door het komende decennium 1,5 miljoen woningen en anderen gebouwen te verduurzamen. Deze opgave is complex en uitdagend, onder meer omdat hij direct raakt aan de woon- en leefomgeving van mensen en daarom actieve medewerking bij de aanpassing en verduurzaming van individuele woningen vraagt.

Uitgangspunt en inzet van het beleid is dat de transitie haalbaar, betaalbaar en eerlijk moet zijn. Nederland zet daarom in haar beleid in op collectieve aanpakken voor renovaties en duurzame warmteoplossingen en -infrastructuur met de wijkgerichte aanpak. Met deze aanpak worden plannen voor collectieve verduurzaming, wijk voor wijk uitgevoerd, te beginnen bij wijken waar verduurzaming nu al rendabel is of samen met andere opgaven in de wijk kan worden aangepakt, zoals vervanging van de riolering. Tevens moeten stapsgewijze keuzes, zowel op individueel niveau als binnen de wijkgerichte aanpak, mogelijk blijven. Voor gebouweigenaren, huishoudens en bedrijven moet het lonen om op natuurlijke momenten, zoals een verhuizing of grote verbouwing, verduurzamingsmaatregelen te treffen, omdat de kosten van verduurzaming dan aanzienlijk lager zijn en de overlast relatief beperkt is. Dit wordt via het verduurzamingsbeleid gestimuleerd met financierings- en ontzorgingsinstrumenten. Voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed in Nederland zijn door twaalf sectoren zogeheten sectorale routekaarten opgesteld waarin duidelijk wordt op welke wijze het vastgoed in die sector CO<sub>2</sub>-arm en aardgasvrij wordt gemaakt richting 2050. Tot slot is het de bedoeling om door innovatie en opschaling tot kostenreductie van verduurzamingsmaatregelen te komen. Veel maatregelen en warmteoplossingen verdienen zich op dit moment nog onvoldoende terug voor gebouweigenaren. Daarom wordt in Nederland ook actief ingezet op het ondersteunen van innovatieve oplossingen

met verschillende innovatieregelingen.

**b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over de mededeling van de Commissie voor een Renovatiegolf om verduurzaming van de gebouwde omgeving aan te jagen en te versnellen. Het kabinet acht dit noodzakelijk om de klimaatdoelen op tijd en met voldoende oog voor draagvlak, haalbaarheid en betaalbaarheid te realiseren. Uitgangspunt is daarbij dat Europese regelgeving ondersteunend is aan het nationale beleid en een kosteneffectieve bijdrage levert aan het reduceren van CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwde omgeving. Tegelijkertijd erkent het kabinet de nationale uitdaging op het gebied van renovatie. Daarom hecht het kabinet aan voldoende aandacht voor uitvoerbaarheid en financierbaarheid op nationaal niveau. Het kabinet steunt de oproep van de Commissie om samen te werken met relevante stakeholders op lokaal, nationaal en Europees. Hieronder volgt een appreciatie van de belangrijkste en meest invloedrijke aangekondigde maatregelen, gebundeld per thema.

**Normering via Europese regelgeving**

In de mededeling kondigt de Commissie meerdere wijzigingen aan in Europese regelgeving ten aanzien van de energieprestatie van gebouwen. Nederland zal de voorstellen tot wijzigingen in Europese regelgeving nauwlettend volgen en deze beoordelen op het effect en of dit passend is bij het reeds in gang gezette beleid betreffende energiebesparing, energie-efficiëntie, gebruik van hernieuwbare energie en circulariteit in Nederland. Ten aanzien van de renovatie van gebouwen is het kabinet voorstander van duidelijke Europese doelen over een langere periode, zodat investeringen over de jaren heen kunnen worden ingezet en op die manier kan worden voldaan aan de doelen. Dit met het oog op voorspelbaarheid van beleid en om gebouweigenaren in de gelegenheid te stellen op natuurlijke momenten van (grootschalig) onderhoud en renovatie van hun vastgoed te verduurzamen en op die manier te voldoen aan de eindnorm. Het kabinet vindt het belangrijk dat er binnen de herzieningen van de EPBD, EED en RED ruimte blijft voor nationaal maatwerk. Het kabinet zal zich daarom proactief inzetten om de Nederlandse aanpak te delen met de Commissie en zal expertise leveren aan de verdere uitwerking van de plannen met als doel voorkomen van tegenstrijdig beleid. Bij aanpassing van de EED en RED is het kabinet geen voorstander van nationaal bindende doelen.

**Financiering**

Het kabinet herkent de analyse van de Commissie dat het waarborgen van betaalbaarheid en beschikbaarheid van aantrekkelijke financiering belangrijke randvoorwaarden zijn voor de ambitieuze doelstelling van het verdubbelen van de renovatiegraad. Het kabinet verwelkomt dan ook de voorgenomen toegesplitste Europese investeringen en programma's op dit vlak, die onder andere via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en de Europese Investeringsbank (EIB) zullen worden gemobiliseerd. Het kabinet benadrukt dat deze ambitieuze plannen van de Commissie voor alle lidstaten aanvullende kansen moeten bieden en dienen aan te sluiten op zowel de meest prangende uitdagingen in de afzonderlijke lidstaten, als op de potentie die private financiering biedt. Het kabinet verwelkomt dan ook de versterkte focus van de Commissie op projectvoorbereiding, ook bij kleinere organisaties, en ziet uit naar de verdere uitwerking en proactieve maatwerkondersteuning van lidstaten op dit vlak, die noodzakelijk is om de verduurzamingsopgave in verschillende sectoren te faciliteren en waarbij verdere versterking van de aansluiting op de daarvoor beschikbare Europese middelen als een van de uitgangspunten kan dienen.

Daarnaast verwelkomt het kabinet een verdere vereenvoudiging van staatssteunregels toegesplitst op renovatie en investeringen voor gebouwen met verschillende gebouweigenaren en collectieven.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het ontwikkelen van een Europees keurmerk voor groene financiële producten. Met betrekking tot eventuele aanpassingen van het prudentiële raamwerk voor banken en verzekeraars zal het kabinet voor verzekeraars inzetten op het verminderen van het belang van externe ratings in het kapitaaleisenraamwerk voor verzekeraars (Solvency II evaluatie), om zo verzekeraars beter in staat te stellen om in innovatieve duurzame sectoren te beleggen. Ook zal het kabinet voor banken inzetten om al in de aankomende herziening van het Europese kapitaaleisenraamwerk (implementatie van Basel 3,5) stappen te zetten ten aanzien van duurzaamheidsrisico's. Wel dient opgemerkt te worden dat het voor het kabinet voorop staat dat de kapitaaleisen voor banken en verzekeraars risico-gebaseerd dienen te



blijven.

#### Beleid energiearmoede en focus op slechtst presterende gebouwen

Het plan van de Commissie om meer aandacht te vragen voor de sociale en financiële gevolgen bij renovaties ondersteunt Nederland. Het kabinet erkent dat er rekening moet worden gehouden met huishoudens met een lager inkomen in de nationale en Europese klimaat- en energieplannen. Ondersteuning van deze huishoudens is onderdeel van het Nederlandse armoedebeleid dat deel uitmaakt van het algemeen sociaal beleid. Nederland is daarom geen voorstander van een Europese verplichting om bepaalde doelgroepen of gebouwen met voorrang te renoveren. Het kabinet is voorstander van het plan van de Commissie om in de lange termijn renovatiestrategie te rapporteren over het tegengaan van armoede en het ondersteunen van huishoudens met een lager inkomen.

#### Uitvoeringscapaciteit, innovatie en ontzorging

Opschaling en versnelling van het aantal renovaties kent meerdere uitdagingen in de praktijk. Het kabinet is daarom blij met de aandacht die er is voor innovatie, digitalisering, technische expertise en projectondersteuning in de mededeling. Partijen die concreet aan de slag gaan met projecten, zoals het bedrijfsleven en gemeenten, zijn hiermee geholpen. Van belang is dat in de Europese plannen aandacht wordt besteed aan opschalingsmogelijkheden en de financiering van onrendabele toppen hierbij. Er is ook nog de uitdaging om voldoende en juist gekwalificeerd personeel te vinden en op te leiden voor de enorme hoeveelheid werk die verzet moet worden. Het kabinet steunt de aankondiging om via grensoverschrijdende samenwerking nationale programma's te willen faciliteren. In de uitwerking zal het kabinet bij de Commissie aandacht vragen voor de praktische uitvoerbaarheid, projectondersteuning, technische expertise en een laagdrempelige toegankelijkheid van de Europese innovatie- en samenwerkingsprogramma's. Het kabinet werkt ook graag met andere lidstaten en de Commissie aan het vormgeven van het innovatiebeleid voor de gebouwde omgeving, het bevorderen van digitalisering en datadeling binnen de ontwerp-, bouw- en technieksector en het stimuleren van 'one-stop-shops' ter ondersteuning van particulieren en bedrijven.

#### Integraliteit en de wijkgerichte aanpak

Kern van de wijkgerichte aanpak in Nederland is dat deze integraal moet zijn met ook aandacht voor andere thema's dan de energietransitie. Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie hieromtrent. De aandacht die de Commissie vraagt voor het wijkniveau en de voorgestelde wijkaanpakken sluiten nauw aan bij de kabinetsinzet en het werk van gemeenten. Goede voorbeelden en geleerde lessen uit Nederlandse projecten zullen worden gedeeld met Europese samenwerkingspartners.

De ambitie om hergebruik en recycling van materialen te bevorderen past bij de Nederlandse doelstellingen voor een circulaire bouwconomie. Het kabinet staat er positief tegenover dat de Commissie het initiatief neemt om de renovatiegolf zoveel mogelijk met circulaire maatregelen uit te voeren en kijkt daarom uit naar de uitwerking van de plannen. Het kabinet vindt het belangrijk dat er gestreefd wordt naar een vermindering van de integrale milieu-impact van het bouwwerk over de gehele levensduur. Hier zal het kabinet aandacht voor vragen.

#### Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Dit voorstel voldoet hieraan zoals ook toegelicht in het BNC-fiche over het Climate Target Plan.

De effecten op de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, de gevolgen voor de kapitaalvoorraden voor latere generaties, en de grensoverschrijdende effecten beoordeelt het kabinet positief. Voor de gevolgen voor de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, is aandacht nodig in de specifieke uitwerking van de voorstellen die in 2021 worden verwacht. De Commissie heeft in ieder geval oog voor de sociaaleconomische gevolgen. Zo stelt zij extra investeringen vanuit bijvoorbeeld de cohesiefondsen beschikbaar.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten op de mededeling zijn overwegend positief. Men onderkent de uitdagingen om de renovatiegraad in de EU te verdubbelen en onderschrijft de ambitie om hier

meer op in te zetten. Tegelijkertijd is er nog onduidelijkheid over de praktische uitwerking van veel onderdelen van de mededeling. Landen geven dan ook aan dat zij de concrete plannen voor onderliggende wet- en regelgeving zullen afwachten. Meerdere lidstaten hebben in eerste reacties aangegeven dat de EU-maatregelen complementair moeten zijn aan bestaande ambitieuze nationale maatregelen en deze niet moeten doorkruisen. De commissie ITRE van het Europees Parlement ontving de mededeling overwegend positief op 15 oktober 2020.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

##### **a) Bevoegdheid**

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling bevat voorstellen op meerdere beleidsterreinen van de EU, met name op het terrein van milieu en energie. De EU heeft op dit vlak een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder e en i, VWEU). De mededeling en aangekondigde voorstellen vallen dus binnen de bevoegdheid van de EU.

##### **b) Subsidiariteit**

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Om voldoende bij te dragen aan de EU-brede klimaatdoelstellingen, dienen de EU-lidstaten de EU-brede renovatiegraad te verdubbelen. Vanwege dit urgente en EU-brede karakter van de problematiek kunnen de EU-brede klimaatdoelstellingen niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten afzonderlijk. De EU is het meest aangewezen niveau om op te treden, vanwege het grensoverschrijdende karakter van de aanpak van de klimaatproblematiek en diverse onderdelen van de mededeling.

##### **c) Proportionaliteit**

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling biedt voorstellen voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050 middels het verdubbelen van de renovatiegraad van gebouwen in de EU, de voorstellen in de mededeling om de renovatiegraad van gebouwen te verdubbelen zijn geschikt om bij te dragen aan de doelstelling van het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. De Commissie kondigt voorstellen aan die de lidstaten voornamelijk moeten ondersteunen in het bereiken van klimaatneutraliteit en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk. Een mededeling is hier het meest geschikte instrument voor om dat doel te bereiken.

##### **d) Financiële gevolgen**

De afspraken die de Europese Raad in juli jl. heeft gemaakt over het Europese herstelinstrument Next Generation EU en het MFK 2021-2027, die gezamenlijk ten minste 30% aan klimaat moeten bijdragen, bieden een belangrijke financiële basis voor het verder reduceren van CO<sub>2</sub>-emissies in de gebouwde omgeving en het duurzaam renoveren van gebouwen. De mededeling noemt het Europese herstelinstrument, waaronder de Recovery and Resilience Facility, als optie voor het financieren van directe investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen om zo het doel van een verdubbeling van de renovatiegraad in de Europese Unie te bereiken.

Indien er gevolgen 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 het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en het nationale inkomstenkader moeten per afzonderlijk voorstel worden gezien. Financiële gevolgen voor decentrale overheden dienen ook te worden gezien. De mededeling bevat bijvoorbeeld ook voorstellen voor aanvullende eisen voor renovatie van decentrale overheidsgebouwen. Ook is er extra aandacht voor het bevorderen van innovatie en van digitalisering en datadeling binnen de ontwerp-, bouw- en technieksector. Dit kan positieve effecten hebben op de Nederlandse concurrentiepositie in Europa, maar kan ook tot extra inspanningen leiden van Nederland. Wanneer voorstellen leiden tot budgettaire gevolgen, worden deze ingepast op de begroting van het betreffende beleidsverantwoordelijke departement, ofwel de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht  
De mededeling lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij staand beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich inzetten om de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden bij de invulling hiervan op nationaal niveau. Ook heeft het kabinet aandacht voor de gevolgen voor (decentrale) overheid, bedrijfsleven en andere gebouweigenaren. Om een beter beeld te krijgen van deze gevolgen is een grondige effectbeoordeling van belang. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie.

Onderstaande punten worden niet naar het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **EZK, COM(2021)350, Mededeling actualisatie EU-industriestrategie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Actualisering van de industriestrategie voor 2020: naar een sterkere interne markt voor het herstel van Europa

Datum ontvangst Commissiedocument

5 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 350](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
N.v.t.

Behandelingstraject Raad  
Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

### **2. Essentie voorstel**

Op 5 mei jl. presenteerde de Commissie een mededeling met een update van de vorig jaar vastgestelde industriestrategie. De aanleiding voor de update van de industriestrategie is de COVID-19-crisis. De nadruk in de update blijft dat de Europese industrie nog meer een wereldleider wil worden in de groene en digitale transitie door alle spelers in industriële ecosystemen en waardeketens beter met elkaar te verbinden. Om dit kracht bij te zetten wordt de strategie gericht op de fundamenteën van de industrie: innovatie, concurrentie en een sterke interne markt. Dit moet de Europese economie versterken, het concurrentievermogen verhogen en het toekomstig verdienvermogen vergroten door het behoud van open markten en een gelijk speelveld. De Commissie stelt dat, ondanks de COVID-19 crisis, de industriestrategie van maart 2020 onverminderd relevant is.

De Commissie geeft met de strategie mede gevolg aan de oproep in de conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen (RvC) van september 2020 om een jaarlijks strategisch rapport over de interne markt te presenteren. Dit rapport zou moeten dienen als basis voor verdere acties en mijlpalen voor de RvC en lidstaten die regelmatig worden geactualiseerd. Ook zouden lessen worden getrokken uit de crisis. In plaats daarvan komt de Commissie nu met een aantal voorstellen inzake de interne markt.

De update bevat drie hoofdboodschappen in het kader van het herstel van de COVID-19 pandemie voor de Europese industrie:

Ten eerste: het vergroten van de weerbaarheid en versterking van de interne markt. Het is **essentieel** het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal binnen de interne markt te behouden en als Unie ervoor te zorgen dat de verstoringen hierbinnen minimaal zijn, ook tijdens een crisis. Hiertoe werkt de Commissie aan een noodinstrument voor de interne markt (Single Market Emergency Instrument) dat tijdens eventuele toekomstige crises voor betere coördinatie en transparantie moet zorgen binnen de interne markt (dit instrument zal naar verwachting in 2022 gepubliceerd worden). Ook wordt het eerste annual single market report gepubliceerd dat mede ingaat op de impact van de crisis en een stand van zaken geeft van de implementatie van het Actieplan interne-markthandhaving, de voorstellen uit de industriestrategie 2020 en de mkb-

strategie.

Ten tweede: de omgang met afhankelijkheden door middel van open strategische autonomie. De COVID-pandemie heeft laten zien dat een analyse van de strategische afhankelijkheden noodzakelijk is om de onwenselijkheden te identificeren en de weerbaarheid van de Europese economie te vergroten. Verstoringen in (internationale) waardeketens kunnen kritieke uitkomsten hebben voor de Europese economie en maatschappij. De EU is gebaat bij een open, eerlijk en op regels gebaseerd internationaal handels- en investeringssysteem waarin eventuele schokken kunnen worden opgevangen. De Commissie onderschrijft ook de noodzaak van een gelijk speelveld op de interne markt. In dat kader heeft de Commissie eveneens op 5 mei het wetsvoorstel buitenlandse subsidies gepresenteerd, waarover een separaat BNC-fiche wordt opgesteld. De Commissie heeft voorts een eerste rapport naar strategische afhankelijkheden gepubliceerd. Ook kondigt zij een tweede ronde van onderzoek naar mogelijke afhankelijkheden aan via het waarnemingscentrum voor kritieke technologieën van de Commissie.

Ten derde: het versnellen van de groene en digitale transitie (twin transition) voor een betere wederopbouw. Tijdens de crisis is volgens de Commissie gebleken dat bedrijven die reeds de groene en digitale transitie doormaken, minder economische schade hebben opgelopen. Dat heeft voor de Commissie de urgentie van de groene en digitale transitie verder versterkt. Als eerste verdiepende analyse in een sector is de staalindustrie onderzocht in deze update.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De essentie van het Nederlandse beleid op dit terrein is grotendeels onveranderd t.o.v. het BNC-fiche naar aanleiding van de publicatie van de industriestrategie in maart 2020. , COVID-19 heeft laten zien dat de implementatie van de vorig jaar aangenomen strategie voortgezet dient te worden, met name de doorvoering van de twin transition . Het kabinet staat in Europa voor versterking van de interne markt door beleid te maken op basis van feiten en behoeften uit de praktijk. Dat moet uitmonden in meer maatwerk en betere informatievoorziening voor ondernemers. Het kabinet zet voorts in op verbetering van implementatie, uitvoering en handhaving van interne-marktregelgeving, zoals uiteengezet in de brief van 19 oktober 2018. Tevens zet het kabinet in op een zo spoedig mogelijk herstel van de interne markt na de coronacrisis en op versterking van de weerbaarheid van de interne markt. Zo moeten EU-interne exportbeperkingen in de toekomst voorkomen worden.

Internationale partnerschappen zijn bij uitstek geschikt bij het vergroten van de weerbaarheid van de interne markt en bij de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Het kabinet erkent echter ook dat de COVID-19-pandemie afhankelijkheden van derde landen heeft blootgelegd die geadresseerd moeten worden ter bescherming van de interne markt. Deze afhankelijkheden dienen gedegen in kaart te worden gebracht en de onwenselijkheid daarvan dient aangetoond te worden, alvorens ingrijpen gerechtvaardigd is. Het kabinet stelt een proportionele, op economische analyse gebaseerde inzet van instrumenten (zoals Industrie Allianties en Important Projects of Common European Interest (IPCEI) ) voor, ook om een verstoring van de interne markt zoveel mogelijk te voorkomen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling. De drie hoofdboodschappen worden hieronder verder toegelicht en beoordeeld.

**Ad 1 - Het versterken en weerbaarder maken van de interne markt met het oog op economisch herstel**

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met meer concrete voorstellen komt om de weerbaarheid van de interne markt te versterken. Positief is dat de Commissie EU-interne exportbeperkingen aankaart. De Commissie komt onder meer daartoe met een aankondiging voor een zogenaamd noodinstrument voor de interne markt dat coördinatie van vrij verkeer en informatie uitwisseling tussen lidstaten in tijden van crisis moet verbeteren (Single Market Emergency Instrument). Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op het wegnemen van belemmeringen en versterken van de handhaving via de Taskforce interne-markthandhaving ,

opgericht in vervolg op het Actieplan interne-markthandhaving.

De Commissie zet in op volledige implementatie van de Dienstenrichtlijn. Dat is positief, maar wat het kabinet betreft moet het nuttige effect van deze regelgeving hierbij het uitgangspunt zijn. Wat betreft het voornemen om een wetsvoorstel te verkennen voor regulering bepaalde zakelijke dienstensectoren met geharmoniseerde standaarden, vraagt het kabinet zich af wat de meerwaarde daarvan is, en wat de behoefte uit de praktijk is.

Het kabinet is positief over het voornemen van een gezamenlijk formulier voor het melden van detacheringen op vrijwillige basis. Ondernemers ervaren de uiteenlopende implementatie van de Detacheringsrichtlijn in verschillende lidstaten als een veel voorkomende belemmering. Tot slot is het kabinet positief over de aangekondigde digitalisering van productinspecties en dataverzameling voor effectiever markttoezicht.

#### Ad 2 – De omgang met ongewenste afhankelijkheden door middel van open strategische autonomie

Het kabinet vindt het een goed idee afhankelijkheden in ecosystemen, zoals op het terrein van gezondheid, en op het gebied van sensitieve technologieën in kaart te brengen. Dit is ook in lijn met de positie van het kabinet op de EU-geneesmiddelenstrategie. Het kabinet vindt de gekozen benadering van de Commissie positief: de basis is een open economie die door middel van handel in een op wetten gebaseerde internationale orde de weerbaarheid kan vergroten.

Zes strategische gebieden zijn al nader onderzocht door de Commissie op eventuele afhankelijkheden en een tweede onderzoek naar eventuele afhankelijkheden is reeds aangekondigd. Het kabinet denkt graag mee over een gedegen en uniform model dat gebruikt kan worden bij de beoordeling van deze afhankelijkheden op hun onwenselijkheid en de te nemen proportionele acties. Het kabinet zal ook andere overheden en het bedrijfsleven vragen hierbij mee te denken. Het kabinet zal de Commissie vragen te verhelderen wat de precieze taak en rolomschrijving van het waarnemingscentrum voor kritieke technologieën moet zijn. Het zou tevens nuttig zijn om, zoals ook in het Digital Decade voorstel wordt aangekondigd, te kijken hoe in de pre-fase afhankelijkheden in kaart kunnen worden gebracht.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat de industrie, mits goed geëquipeerd, doorgaans het beste in staat is afhankelijkheden te herkennen in de waarde- of leveringsketens. Echter, zo constateert ook de Commissie, is een toolbox met instrumenten nodig voor industrie en overheid om adequaat te kunnen handelen. Overheidsingrijpen is echter alleen mogelijk gewenst bij uitzonderlijke risico's of markt-, systeem-, of transitiefalen. Diversificatie in toeleveringsketens en het versterken van internationale partnerschappen zijn hier bijvoorbeeld geschikte instrumenten. Het kabinet wil echter het belang van een proportionele aanpak meegeven. Waardeketens zijn van belang voor onze economie en ons concurrentievermogen en onnodige verstoring daarvan dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Voor versterking van de waardeketens is het niet mogelijk een generieke aanpak te creëren, omdat de waardeketens veelal op regionale schaal zijn opgebouwd en zeer divers zijn van aard.

Het kabinet steunt de benadering van de Commissie om sterker in te zetten op industrie allianties. Ondersteuning door de Commissie moet leiden tot allianties die handelen op een open en transparante wijze, die volledig conform het mededingingsbeleid is en uitzicht op innovatie en hoogwaardige werkgelegenheid kunnen bieden. Voor het kabinet is het daarbij van belang dat de allianties lange termijn doelstellingen vaststellen en een sterke governance ontwikkelen.

De Commissie treft voorbereidingen voor de alliantie op het gebied van processors en semiconductors en de alliantie voor edge en cloud. Het kabinet pleit al langer voor het opzetten van deze twee allianties en blijft bij de Commissie inzetten op een zo snel mogelijke oprichting. Verder zal het kabinet per alliantie bekijken of het een proportioneel instrument is en of het bijdraagt aan het bereiken van langetermijnstrategieën.

Het kabinet onderkent dat IPCEIs, in selecte gevallen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van strategische doelen van de Europese Unie, vooral gezien de positieve spillover effecten en de private investeringen die het aantrekt. Het kabinet is positief dat de Commissie expliciet benoemt dat de IPCEI inclusiever moet worden, bijvoorbeeld voor het mkb.

De Commissie wil een leiderschapsrol voor de EU in het zetten van mondiale standaarden. Deze ambitie is positief en het kabinet zal aandringen bij de Commissie dat zij op dit onderdeel proactief en snel met proportionele initiatieven komt. Van belang is dat bij de standaardisatiestrategie voldoende aandacht zal zijn voor het verhelpen van de obstakels in het huidige systeem van totstandkoming van geharmoniseerde normen.

#### Ad 3 – Versnellen twin transition

Het kabinet erkent net als de Commissie dat de groene en digitale transitie voortgezet moet worden, bijvoorbeeld door te werken aan een circulaire economie. De appreciatie die, via een BNC fiche, in 2020 hierover werd uitgesproken staat nog steeds overeind. Het is positief dat de Commissie met een aantal maatregelen de urgentie voor de transitie wil versterken.

Het kabinet ziet voordelen in de ontwikkeling van transitiepaden van nader te bepalen sectoren. Deze trajecten dienen een bottom-up inzicht te bieden in de omvang, kosten en voorwaarden van de vereiste maatregelen voor een succesvolle transitie van bepaalde ecosystemen. Het kabinet kan zich voorstellen dat deze transition pathways gebruikt worden voor het verder initiëren van publiek-private samenwerking in bijvoorbeeld industrie allianties. Hierbij is het kabinet van mening dat technologieën en kennis laagdrempelig getest en gevalideerd moeten worden op hun toegevoegde waarde via de zogenaamde 'Technology Infrastructures', zodat bedrijven deze innovaties naar de markt kunnen brengen. Het kabinet ziet dan ook graag een nauwe relatie van de Industriestrategie met de door de Commissie in het vooruitzicht gestelde Strategie voor 'Technology Infrastructures', één van de actiepunten in de ambities voor de vernieuwde Europese Onderzoeksruimte ERA.

Het kabinet verwelkomt de aankondiging van de Commissie om te kijken naar carbon contracts for difference (CCFD) als ondersteuning in het Innovation Fund. Met name op het gebied van waterstof en elektrificatie kunnen CCFD's een belangrijke rol spelen. Het kabinet bepleit dat ook ondernemers in de land- en tuinbouw kunnen profiteren van Carbon Credits.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om het mkb meer te ondersteunen in de twin transition. Het kabinet steunt de aanpak van de Commissie om regeldruk te verminderen en in het kader van Invest EU meer mkb investeringen te mobiliseren. Tevens onderschrijft het kabinet het toenemende belang van een leven lang ontwikkelen ter voorbereiding op de grote transities (zie BNC fiche Europese Vaardighedenagenda).

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zijn de lidstaten over het algemeen positief over de update van de industriestrategie, omdat alle lidstaten de urgentie en noodzaak tot handelen voelen gezien de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan met betrekking tot de COVID-19-pandemie en de groene en digitale transitie.

Het streven naar een zo spoedig mogelijk herstel van en versterking van de interne markt (inclusief de weerbaarheid) wordt breed gedeeld. Naarmate de voornemens concreter worden, beginnen de standpunten op enkele deelonderwerpen echter meer uiteen te lopen.

Rondom het aanwijzen van nieuwe strategische waardeketens en het IPCEI-instrument zullen de meningen uiteenlopen. Sommige lidstaten zijn ontevreden over de huidige gekozen waardeketens en willen hier extra waardeketens aan toevoegen. Hierbij is het risico dat alle waardeketens dan als strategisch worden geïdentificeerd, de focus verwatert en lidstaten met grotere budgetten en begeleidingscapaciteit relatief gezien meer in het voordeel zijn. Grote lidstaten zijn voorstander van een breder gebruik van het IPCEI-instrument dan middelgrote en kleinere lidstaten.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

#### a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid is positief. De mededeling ziet met name toe op de beleidsterreinen van het industriebeleid en de interne markt. Industriebeleid

is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Ten aanzien van industriebeleid is de Unie bevoegd om met betrekking tot de Europese dimensie van het optreden van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, onder b, VWEU). Ten aanzien van de interne markt geldt een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2 onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de subsidiariteit is positief. Het doel van de mededeling is de Europese industrie te stimuleren nog meer een wereldleider te worden in de groene en digitale transitie door alle spelers in industriële ecosystemen en waardeketens beter met elkaar te verbinden. De nauw vervlochten Europese industrie met grensoverschrijdende waardeketens binnen de interne markt en de relatie met handelspolitiek vereisen een grensoverschrijdende aanpak. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de industriestrategie rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Het kabinet kan de acties op EU-niveau die de Commissie voorstelt steunen, omdat deze ten doel hebben de interne markt te versterken, onder meer door het verbinden van de waardeketens en de adressering van afhankelijkheden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De voorgestelde acties zijn geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om hun doel te bereiken. Over het algemeen laat de Commissie voldoende ruimte voor nationale besluiten. Ook de acties inzake de interne markt acht het kabinet proportioneel. De inspanningen van de Commissie inzake toekomstige crises voor betere coördinatie en transparantie zijn geschikt en passend zijn om obstructies binnen de interne markt weg te nemen. Het voorstel laat daarbij ruimte voor input van de lidstaten waardoor het niet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling verplicht niet direct tot budgettaire inspanning van de lidstaten, maar beoogt Europese doelen te stellen en richting te geven voor mogelijk (toekomstig) instrumentarium voor industriebeleid. De mededeling benoemt expliciet enkele van deze instrumenten zoals de IPCEI en het Single Market Emergency Instrument. De ambities die de Commissie voorstaat op het gebied van verkleining van afhankelijkheden, opzetten publiek-private partnerschappen, deelname aan IPCEI, maar ook de doorvoering van de twin transition kunnen nopen tot extra investeringen. Deze dienen voornamelijk uit de private sector gefinancierd te worden, maar een publieke component is hierbij onmisbaar. Met name de deelname aan een IPCEI is bij uitstek gestoeld op een publieke financiële bijdrage. De plannen uit de update kunnen dus financiële gevolgen hebben voor de EU en voor de nationale begroting. Dat zal per geval bekeken en in kaart worden gebracht.

Voor wat betreft uitgaven door de Europese Commissie is Nederland van mening dat de 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. Eventueel extra nationaal budget voor deelname aan IPCEI's of andere nieuwe initiatieven vereist nieuwe besluitvorming door het kabinet. De budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie kondigt diverse herzieningen van bestaande regelgeving aan en kondigt een verkenning aan naar harmonisering van standaarden in bepaalde zakelijke dienstensectoren. Indien tot herziening of nieuwe regelgeving wordt overgegaan zullen de effecten hiervan voor het bedrijfsleven goed in kaart moeten worden gebracht middels een impact assessment. Uitgangspunt dient in ieder geval te zijn dat regelgeving zo lastenluw mogelijk dient te worden vormgegeven.

Het doel van de update van de industriestrategie, om bij te dragen aan de versterking van de Europese concurrentiekracht, kan behaald worden mits dit op juiste wijze wordt ingezet door middel van een open economie en internationale rechtsorde.



De industriestrategie spreekt de ambitie uit een wereldleider op het gebied van groene en digitale transitie in de industrie te worden. Tevens ziet een van de kernboodschappen toe op het verkleinen/weghalen van ongewenste afhankelijkheden in waardeketens van, bijvoorbeeld, derde landen. De update kan daardoor geopolitieke gevolgen hebben, omdat het onder andere gaat over hoe de Europese Unie zich dient te verhouden ten opzichte van derde landen als het aankomt op internationale handel en afhankelijkheden in ecosystemen. Eventuele adressering van deze afhankelijkheden kan gevolgen hebben voor bestaande handelsrelaties. Zoals hierboven beschreven is een gedegen analyse van de onwenselijkheid van afhankelijkheden en een proportionele aanpak hiervan daarom zeer gewenst.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **VWS, C(2021)1925, Aanbeveling Covid19 monitoring afvalwater**

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE betreffende een gemeenschappelijke aanpak voor de invoering van systematisch toezicht op de aanwezigheid van SARS-CoV-2 en varianten daarvan in afvalwater in de EU

Datum ontvangst Commissiedocument  
17 maart 2021

Voor het Commissiedocument / aanbeveling 2021/472 klik [C\(2021\) 1925](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **2. Essentie voorstel**

De aanbeveling wordt genoemd in de gelijktijdig verschenen mededeling van de Commissie "Samen toewerken naar een veilige en duurzame heropening" .

Het doel van de aanbeveling is driedelig. Ten eerste heeft de aanbeveling tot doel de lidstaten te ondersteunen bij de invoering van systemen voor de controle van afvalwater in de hele Unie als aanvullend instrument voor verzameling en beheer van gegevens over de COVID-19-pandemie met de nadruk op de opkomst en verspreiding van varianten van SARS-CoV-2.

Ten tweede worden de lidstaten aangemoedigd de richtsnoeren in deze aanbeveling te volgen om systematischer gebruik te maken van controle van afvalwater en dergelijke controles op te nemen in hun nationale teststrategieën.

En als laatste bevat de aanbeveling met name richtsnoeren voor de lidstaten over het ontwerp en het beheer van systemen voor het toezicht op de aanwezigheid van SARS-CoV-2 in afvalwater en over de snelle toezending van de verzamelde gegevens aan de bevoegde gezondheidsautoriteiten. Met deze aanbeveling worden minimumeisen voor efficiënte strategieën voor controle van afvalwater en voor gemeenschappelijke methoden voor bemonstering, testen en gegevensanalyse bevorderd. Daarnaast wordt het delen van resultaten en beste praktijken via een Europees uitwisselingsplatform door deze aanbeveling ondersteund.

De lidstaten worden sterk aangemoedigd om zo spoedig mogelijk en uiterlijk op 1 oktober 2021 een nationaal systeem voor de controle van afvalwater op te zetten dat is gericht op het verzamelen van gegevens over de aanwezigheid van SARS-CoV-2 en varianten daarvan in afvalwater.

Daarnaast worden lidstaten aangemoedigd ervaringen te delen over het verbreden van rioolwatersurveillance naar andere parameters en beveelt de Commissie aan bijzondere aandacht te besteden aan ethische overwegingen .

De lidstaten worden aangemoedigd uiterlijk op 15 mei 2021 aan de Commissie verslag uit te brengen over de in het kader van deze aanbeveling ondernomen acties.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

In samenwerking met het RIVM, de Unie van Waterschappen en de 21 Waterschappen (vanuit hun wettelijke taak) heeft Nederland de Nationale Surveillance van het rioolwater in juli 2020 opgeschaald naar een niveau van wekelijkse virusanalyses in rioolwater afkomstig van 10 miljoen van de 17 miljoen aangesloten inwoners. Begin september 2020 is opgeschaald naar wekelijkse bemonstering en analyse van de aantallen SARS-CoV-2 in rioolwater afkomstig van alle 315 Nederlandse rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) waar bijna alle Nederlanders op zijn aangesloten. De resultaten zijn vanaf begin september als open data beschikbaar gesteld op de RIVM website. De data worden door het RIVM geanalyseerd en geduid en door VWS op het Corona Dashboard gevisualiseerd. Momenteel leveren alle RWZI's (minimaal) twee monsters per week. Dit wordt stapsgewijs geïntensiveerd naar dagelijkse bemonstering. Nederland streeft ernaar dat uiterlijk 30 september 2021 85% van de RWZI's dagelijks monsters leveren aan het RIVM. Aan het einde van het jaar moet deze dekking 100% zijn. Hiertoe hebben bovengenoemde partijen een bestuursovereenkomst opgesteld die begin april 2021 officieel is bekrachtigd.

Nederland verkent momenteel actief de verdere benutting van 'big brown data' door verbreding van de surveillance naar de in de aanbeveling genoemde parameters (opkomende verontreinigende stoffen, opkomende ziekteverwekkers, drugs, geneesmiddelen en microplastics in afvalwater of over de consumptie van antimicrobiële stoffen).

Ten behoeve van internationale samenwerking en kennisdeling heeft het RIVM reeds een goed internationaal netwerk op het gebied van afvalwater surveillance. In EU-verband heeft het RIVM deelgenomen en gepresenteerd bij de Townhall meetings van de Europese Commissie. Ook is er nauw contact met het Joint Research Centre van de Europese Unie over het voorstel voor de HERA incubator.

Ook in WHO-verband is het RIVM goed aangesloten bij initiatieven in relatie tot afvalwater surveillance. Er is goed contact met zowel WHO Euro als WHO Headquarters. En als WHO Collaborating Centre for Risk assessment of Pathogens in Food and Water is het RIVM nauw betrokken bij expertconsultaties en informatievoorzieningsactiviteiten die door de WHO worden georganiseerd. Nederland wordt hier gezien als expert en draagt prominent bij aan WHO-informatievoorziening over dit onderwerp.

Het RIVM biedt op het gebied van afvalwatersurveillance technische ondersteuning en ondersteuning aangaande publieke gezondheidszorg aan meer dan 40 landen, zowel binnen de EU als daarbuiten, o.a. in Oost-Europa, Afrika, Midden-Oosten, Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië. Dit gebeurt via verschillende communicatie platforms, in de vorm van bv. collegiale samenwerking en geven van presentaties tijdens webinars en workshops (op lokaal, regionaal en nationaal niveau).

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling die in hoge mate aansluit bij het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk. De bemonstering in Nederland vindt reeds plaats zoals beschreven in aanbeveling (ook op specifieke locaties als hier aanleiding toe is) en conform de gevraagde frequentie. De resultaten worden tijdig digitaal gedeeld en dagelijks openbaar gemaakt. Ook heeft Nederland oog voor de ethische consequenties van de geïntensiveerde surveillance en bijbehorende meetresultaten. Nederland voldoet aan de richtsnoeren van de WHO van 2017 over ethische kwesties bij het toezicht op de volksgezondheid. Belangrijk hierbij is dat de gegevens anoniem en niet individueel te herleiden zijn. Nederland zal over de voortgang en de resultaten van de aanbevelingen rapporteren aan de Commissie.

Waar de commissie in het geval van verandering van de epidemiologische omstandigheden aanbevelingen geeft voor de minimale bemonsteringsfrequentie en de geografische dekking, wil het kabinet de vrijheid behouden deze in samenspraak met de bevoegde volksgezondheidsautoriteiten in Nederland te bepalen. De huidige Nederlandse inzet is erop gericht te kunnen opschalen om gegevens over de aanwezigheid van SARS-CoV-2 en varianten daarvan in afvalwater zo volledig mogelijk te kunnen verzamelen. Wanneer het gezondheidsrisico van de pandemie lager wordt, ontstaat een nieuwe situatie waarin nog gezien moet worden welke

bemonsteringsfrequentie en geografische dekking passend zijn.

Het kabinet is positief over de voorgestelde inspanningen van de Europese Commissie en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding bij de ondersteuning van lidstaten, onder meer via de oprichting van een Europees uitwisselingsplatform. Het RIVM is graag bereid deel te nemen aan dit Europees uitwisselingsplatform voor het uitwisselen van beste praktijken en delen van resultaten van de surveillance van afvalwater. De meerwaarde van EU-uitwisseling inzake rioolwaterdata ligt vooral in het opsporen en volgen van zorgelijke varianten. In algemene zin is de rioolwaterdata op het Coronadashboard primair nationaal en lokaal interessant. Echter, het monitoren van data in samenhang met lokaal te nemen maatregelen en de effecten hiervan, eventueel op andere lidstaten, kan ook meerwaarde bieden op EU-niveau.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Het standpunt van andere lidstaten is op moment van schrijven nog niet bekend.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

a) **Bevoegdheid**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De aanbeveling van de Commissie heeft betrekking op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Op dit terrein is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub a, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU).

b) **Subsidiariteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de lidstaten aan te moedigen en te ondersteunen bij de invoering van systemen voor de controle van afvalwater in de hele Unie als aanvullend instrument voor verzameling en beheer van gegevens over de COVID-19-pandemie met de nadruk op de opkomst en verspreiding van varianten van SARS-CoV-2. Een pandemie houdt zich niet aan grenzen en daarmee vindt het kabinet het gerechtvaardigd dat deze monitoring Europees gestimuleerd wordt. Bovendien is optreden op EU-niveau van meerwaarde doordat hierdoor het delen van resultaten en beste praktijken tussen de lidstaten kan worden gefaciliteerd. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) **Proportionaliteit**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Met deze aanbeveling kan het doel van monitoring in alle lidstaten bereikt worden, omdat lidstaten worden aangemoedigd over de voortgang te rapporteren aan de Commissie en deze aanbeveling de onderlinge uitwisseling stimuleert zodat van elkaar kan worden geleerd. Bovendien gaat de aanbeveling niet verder dan noodzakelijk. De lidstaten worden aangemoedigd stappen te zetten, maar behouden de vrijheid hier zelf invulling aan te geven.

d) **Financiële gevolgen**

De aanbevelingen komen volledig overeen met het staande beleid in Nederland, ook met betrekking tot het uitvoeren van de bemonstering en de analyse hiervan en de aanbevolen internationale samenwerking en kennisdeling. Er worden van Nederland daarom dan ook geen extra handelingen verwacht die mogelijke financiële consequenties hebben.

Met betrekking tot de gevolgen 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 moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels budgetdiscipline. Daarbij dient ook gekeken te worden naar eventuele financiële gevolgen voor decentrale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht  
N.v.t.

**De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden**

## **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

- Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/ decentrale overheden  
VWS (directie PG)

5.1.2e

EZK

5.1.2e

Financiën

5.1.2e

UvW

5.1.2e

RIVM

5.1.2e

VNG

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen - de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering

Datum ontvangst Commissiedocument

24 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 82 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

[SWD\(2021\) 25 final](#) en [SEC\(2021\)89](#)

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## **2. Essentie voorstel**

De Commissie heeft op 24 februari jl. de Strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (hierna: strategie) uitgebracht als onderdeel van de Green Deal . Met de strategie wordt uitvoering gegeven aan de verordening voor een Europese klimaatwet op het gebied van adaptatie en worden lidstaten ondersteund bij realisatie van de afspraak uit de Overeenkomst van Parijs. Uiterlijk in 2050 zou de EU, wanneer klimaatneutraliteit moet zijn bereikt, in de ogen van de Commissie ook een klimaatveerkrachtige samenleving moeten zijn, die volledig is aangepast aan de onvermijdelijke gevolgen van de klimaatverandering. Deze gevolgen, zoals overstromingen, droogte en extreme hitte, zijn nu al merkbaar en zullen de komende jaren naar verwachting ernstiger worden. De strategie is erop gericht het vermogen tot aanpassing te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaateffecten tot een minimum te beperken.

De Commissie wil adaptatie in de EU slimmer, sneller en systemisch aanpakken. Met de strategie wordt ingezet op (het stimuleren van) de ontwikkeling van maatregelen en de implementatie daarvan, mede via het vergroten van toegang tot de noodzakelijke kennis en financiën. Expliciet is de noodzaak benoemd tot het genereren van inzicht in de kosten en baten van maatregelen. De Commissie acht het wenselijk dat deze informatie aan de basis ligt van investeringsbeslissingen in zowel de publieke als de private sector. Aanvullende investeringen, zowel vanuit de overheid, als de private sector, acht de Commissie noodzakelijk om adaptatie te versnellen. De Commissie zal daartoe de EU-taxonomie voor duurzame activiteiten verder ontwikkelen. Daarnaast wil de Commissie samen met Europese normalisatieorganisaties bestaande (technische) normen, met name met betrekking tot infrastructuur en bouw, klimaatbestendiger maken en nieuwe normen ontwikkelen voor adaptatiemaatregelen. De Commissie wil eveneens eisen met betrekking tot klimaatadaptatie koppelen aan eisen voor groene inkoop m.b.t. publieke gebouwen, de "Digital Building Logbook", de Richtlijn energieprestatie van gebouwen, de Bouwproductenverordening en de Ecodesign richtlijn. De Commissie ziet ook een rol voor verzekeringsmaatschappijen bij het beter verzekerbaar maken van door klimaatverandering veroorzaakte natuurrampen.

Meer coördinatie tussen beleidsterreinen is volgens de Commissie nodig om de klimaatadaptatie doelstelling te halen. De Commissie verwijst hierbij naar de andere voorstellen uit de Europese Green Deal die een belangrijke bijdrage zullen leveren aan klimaatadaptatie. Hierbij speelt de

integrale aanpak van adaptatie en mitigatie via natuurlijke processen en ecosystemen, de zogenaamde 'nature-based solutions', een belangrijke rol. De Commissie zal lidstaten ondersteunen bij de toepassing daarvan, mede door de financiële voordelen in kaart te brengen en in het kader van InvestEU financiële producten te ontwikkelen die de toepassingen van nature-based solutions stimuleren.

De Commissie zal regionale en grensoverschrijdende samenwerking bevorderen en de ontwikkeling en uitvoering van aanpassingsstrategieën en –plannen op alle bestuursniveaus ondersteunen. De Commissie geeft aan lokale overheden te gaan helpen om van planning naar actie over te gaan. Daarvoor zal de Commissie een proef doen met een faciliteit voor beleidsondersteuning, die overheden zal bijstaan in het kader van het EU-Burgemeestersconvenant.

De Commissie is voornemens om meer inzicht te krijgen in de klimaateffecten. Zo is inmiddels het European Climate and Health Observatory opgericht, waarin kennisontwikkeling op het terrein van gezondheidsgevolgen van klimaatverandering wordt gestimuleerd, gebundeld en gedeeld. Tevens wil ze via diverse onderzoeksprogramma's meer inzicht krijgen in gevolgen voor oceanen.

De Commissie overweegt indien nodig initiatieven te ontplooiën ter bescherming van werknemers bij de mogelijke gevolgen van de aanpak van klimaatadaptatie.

Voorts ziet de Commissie een actievere rol voor de EU weggelegd op het mondiale speelveld, door bijvoorbeeld klimaatrisicoanalyses beter te integreren in bestaande EU-trajecten voor extern optreden. Klimaatverandering vermenigvuldigt de dreigingen voor de internationale stabiliteit en veiligheid, wat met name mensen treft die zich al in zwakke posities en kwetsbare situaties bevinden. Adaptatie draagt bij aan het stabiliseren van humanitaire crises en moet daarom een belangrijk onderdeel worden van humanitaire hulp. De Commissie pleit derhalve voor het opschalen van financiering en mondiale samenwerking op adaptatie en wil - in lijn met de VN Urban Agenda - lokale overheden helpen met het implementeren van adaptatieprojecten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet streeft naar een ambitieuze invulling van de Overeenkomst van Parijs, inclusief het daarin genoemde Global Goal on Adaptation. Daarbij staat de weerbaarheid van onze maatschappij, de economie, de ecologie, het watersysteem en onze veiligheid centraal. De nationale ambitie is om Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust te hebben ingericht. Daaraan wordt gewerkt via de Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) en het Deltaprogramma. Binnen deze programma's zijn diverse hulpmiddelen ontwikkeld om de kennis over klimaatverandering toegankelijk te maken en adaptatie te stimuleren, zoals de Klimaateffectatlas en de Klimaatschadeschatter. Daarnaast heeft het Platform Samen Klimaatbestendig een sterke aanjaagfunctie voor klimaatadaptatie. Vanuit verschillende departementen en de decentrale overheden wordt, mede in verbinding met andere opgaven, in kennisontwikkeling geïnvesteerd.

Mondiaal draagt Nederland bij aan adaptatieacties om de mondiale weerbaarheid tegen klimaatverandering te vergroten. Het gaat daarbij om acties via internationale programma's en onderzoeksinfrastructuren, samenwerking met publieke en private partijen en het inzetten van klimaatdiplomatie, bijvoorbeeld via het optreden als gastland van de recente Climate Adaptation Summit.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet verwelkomt de strategie, maar signaleert wel dat deze op een aantal punten nog verdere invulling behoeft. Het kabinet zal de Commissie verzoeken bij de uitvoering voldoende nadruk te leggen op het daadwerkelijk nemen van maatregelen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de ambitie verder wordt onderbouwd met kennis en op onderzoek gebaseerde toegankelijk data en rekening wordt gehouden met land- en sectorspecifieke eigenschappen.

Gezien de grote impact van klimaatverandering op alle onderdelen van de samenleving is het positief dat de Commissie streeft naar meer coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen.

Op die manier wordt doorkruising van klimaatadaptatie door ander beleid voorkomen, en worden synergetische effecten beter benut. Het kabinet onderstreept het belang van het voornemen van de Commissie dit bij de uitwerking van de Green Deal mee te nemen, zodat de integratie van adaptatiebeleid via die route zijn doorwerking krijgt in alle lidstaten.

Het kabinet is positief over het streven van de Commissie om de samenwerking tussen de verschillende overheden op lokaal, regionaal, nationaal en grensoverschrijdend niveau te verbeteren. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aandacht van de Commissie voor lokale overheden en de beleidsondersteuning voor gemeenten in het kader van het EU-Burgemeestersconvenant. Het is voor het kabinet wel van belang dat deze ondersteuning voor alle Nederlandse medeoverheden toegankelijk is, ook provincies en waterschappen. Het voornemen van de Commissie biedt mogelijkheden om klimaatbestendig en duurzaam gebruik en beheer van water over sectoren en grenzen heen te helpen waarborgen. In het licht van de problematiek rondom stroomgebieden van rivieren staat het kabinet hier in beginsel positief tegenover, maar is wel benieuwd naar de voorstellen van de Commissie hierover.

Het kabinet onderkent de voordelen van het streven van de Commissie naar het vergroten van duidelijkheid en uniformiteit over de geldende eisen aan gebouwen en infrastructuur. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de samenwerking met Europese normalisatieorganisaties opzoekt, maar wijst wel op de noodzaak rekening te houden met land- en sectorspecifieke omstandigheden. Het voornemen om klimaatadaptatie te koppelen aan eisen voor groene inkoop m.b.t. publieke gebouwen, de "Digital Building Logbook", de Richtlijn energieprestatie van gebouwen, de Bouwproductenverordening en de Ecodesign richtlijn zal het kabinet bekijken in samenhang met het doel van de betreffende richtlijn of verordening en de aanleiding voor de herziening, en met de mogelijke aanvullende eisen voor circulariteit en energieprestatie. Het kabinet steunt daarnaast het voornemen van de Commissie om door klimaatverandering veroorzaakte natuurrampen beter verzekeraar te maken via betere dataverzameling ten behoeve van verzekeraars.

Het is positief dat de Commissie aandacht besteedt aan het inzetten van de natuur om klimaatbestendigheid te bevorderen via 'nature-based solutions', zoals het herstellen van veengebieden, aanleggen van groendaken of duurzaam beheer van bossen en bodem- en watersysteem. Dergelijke oplossingen dragen bij aan zowel het vergroten van de klimaatveerkracht als aan de verwezenlijking van andere doelstellingen van de Green Deal en bieden ecologische, sociale en economische voordelen. De strategie sluit goed aan bij het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw en de Actielijnen klimaatadaptatie natuur. Terecht merkt de Commissie op dat het noodzakelijk is om de voordelen van dergelijke maatregelen beter te kwantificeren om het gebruik verder te stimuleren.

Het voornemen om meer inzicht te krijgen in de klimaat effecten op oceanen wordt door het kabinet verwelkomd. Voor de laaggelegen delta die Nederland is en gezien de kwetsbaarheid van het Caraïbisch deel van het Koninkrijk, is zowel zeespiegelstijging als bodemdaling en verzilting van bijzonder belang en het kabinet zal daarvoor aandacht blijven vragen.

Het kabinet is ook enthousiast over de oprichting van de European Climate and Health Observatory maar acht het gewenst dat de reikwijdte wordt uitgebreid met de invloed van verstedelijking en vergrijzing. Voor wat betreft eventuele nieuwe initiatieven ten aanzien van bescherming van werknemers benadrukt het kabinet dat het deze zal beoordelen aan de hand van het kader met uitgangspunten zoals uiteengezet in de brief over de toekomst van de sociale dimensie van de EU .

Het kabinet is positief over de aandacht van de Commissie voor investeringen op de lange termijn. De initiële investeringskosten kunnen weliswaar hoger liggen, maar de weerbaarheid tegen klimaatverandering kan de kosten verminderen voor schadeherstel of de noodzaak in een later stadium alsnog adaptatiemaatregelen te moeten nemen. Ook ziet het kabinet kansen voor het benutten van de synergie met de biodiversiteitsagenda, nationaal en internationaal, en met andere activiteiten op het vlak van duurzaam landgebruik in het kader van UN Decade of Ecosystem Restoration. Een aandachtspunt voor het kabinet is de betaalbaarheid van investeringen in klimaatadaptatie voor burgers, het bedrijfsleven en andere sectoren met een significante duurzaamheidsopgave, zoals het onderwijs. Het kabinet streeft daarnaast naar een ambitieuze uitwerking van de EU-taxonomie voor klimaatadaptatie.



Ook verwelkomt het kabinet de ambitie van de Commissie om internationale adaptatie te versnellen omdat dit bijdraagt aan een weerbare maatschappij, duurzame economische groei, en veiligheid en stabiliteit. Daarbij ondersteunt het kabinet de ambitie om kennis en capaciteit over klimaatweerbaarheid te verbeteren door het integreren van adaptatie in de bestaande internationale programma's van de EU. Het kabinet wijst erop dat veel kennis en data reeds beschikbaar is bij diverse Europese onderzoeksinfrastructuren, waar ook Nederland aan bijdraagt. De ambitie van de Commissie om klimaatadaptatie te integreren in internationale verdragen draagt positief bij aan het behalen van de mondiale duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs). Het klimaatbestendig maken (Climate proofing) van externe investeringsinstrumenten en acties van de EU is een ontwikkeling die Nederland verwelkomt.

Het kabinet verwelkomt de oproep van de Commissie om klimaatfinanciering voor mondiale adaptatie te verhogen. Daarbij spant het kabinet zich in voor een gebalanceerde publieke financiering voor adaptatie en mitigatie en streeft naar dezelfde ambitie voor de EU. De ambitie om mondiaal meer private klimaatfinanciering te mobiliseren met publieke middelen wordt ondersteund door het kabinet. Het kabinet streeft naar verbeterde toegang tot klimaatfinanciering voor kwetsbare landen en groepen (zoals vrouwen en kleine boeren). Landen met beperkte middelen (de minst ontwikkelde landen (LDCs) en met name Afrikaanse landen) die hard worden geraakt door klimaatverandering dienen goede ondersteuning te ontvangen bij het opstellen van adaptatieplannen. Het kabinet zet zich mondiaal in om klimaatadaptatie hoog op de politieke agenda te zetten en trekt daarbij samen op met andere Europese landen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De invulling wordt aan de lidstaten zelf overgelaten waardoor het kabinet kan werken aan een adaptatiestrategie waarbij de kosten evenredig worden verdeeld. De baten zullen alle groepen van de samenleving ten goede komen. Maatregelen om Nederland klimaatbestendig te maken verminderen de risico's voor de samenleving, zowel op economisch vlak als op het gebied van de volksgezondheid, sociaaleconomische omstandigheden/effecten en de kapitaalvoorraden voor latere generaties (sociaal, economisch, natuurlijk, menselijk).

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is de nieuwe strategie positief ontvangen. De discussie zal vooral in het tweede kwartaal van 2021 vorm krijgen vanwege het voornemen van het Portugees Voorzitterschap om Raadsconclusies aan te nemen tijdens de Europese Milieuraad van 21 juni 2021. Diverse lidstaten hebben, net als Nederland, reeds het belang benadrukt van het inzetten op nature-based solutions en het belang onderstreept dat de Commissie moet toewerken naar het nemen van (concrete) implementatiemaatregelen. Een aantal lidstaten hebben aangegeven de adaptatieproblematiek met betrekking tot water, net als Nederland hoog op de agenda te willen zetten. Meerdere lidstaten hebben aangegeven de samenwerking met omliggende derde partnerlanden te zullen opzoeken.

De positie van het Europees Parlement is vooralsnog onbekend en er is nog geen rapporteur aangesteld.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

#### a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu. Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder e VWEU). Voor zover het ruimtelijke ordening betreft ligt de bevoegdheid bij de lidstaten. Gezien de onlosmakelijke verbondenheid van klimaatadaptatie met ruimtelijke ordening is het onvermijdelijk dat bij het vergaren van kennis over mogelijke maatregelen ook hieraan aandacht wordt besteed

door de Commissie. Aangezien het op het gebied van ruimtelijke ordening echter louter lijkt te gaan om informatieverschaffing, levert dit geen bevoegdheidsprobleem op.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de (aanpak van de) klimaatproblematiek rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Naast acties op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau dienen op Europees niveau acties te worden ondernomen om een klimaatbestendige samenleving te realiseren. Het voorgenomen optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het optreden zoals aangekondigd in de mededeling is geschikt om lidstaten te ondersteunen bij realisatie van de afspraak uit de Overeenkomst van Parijs en de uitvoering van de verordening voor een Europese klimaatwet om de gevolgen van klimaatverandering aan te pakken. De uitvoering wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. De mededeling bevat geen verplichtingen aanvullend op de verordening voor een Europese Klimaatwet, zodat het aan de lidstaten is om te bezien welke maatregelen op hun grondgebied noodzakelijk zijn. Het aangekondigde optreden laat daarom voldoende ruimte aan de lidstaten en gaat niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De mededeling brengt in beginsel geen financiële gevolgen met zich mee. Wel zullen de rijksoverheid en de decentrale overheden mogelijk kosten dragen met betrekking tot het delen van kennis in Europa, om tot werkbare oplossingen te komen. Daar staat echter de toegang tot de kennis van andere lidstaten tegenover. Financiering van klimaatadaptatie is onderdeel van de algemene financiering van het klimaatbeleid, gebaseerd op de afspraak dat het Europese herstelinstrument en het MFK 2021-2027 gezamenlijk ten minste 30% aan klimaat moeten bijdragen. Het kabinet is dan ook van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en Next Generation EU en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

Om de decentrale veerkracht te helpen versterken geeft de Commissie in haar mededeling aan dat financiële steun in toenemende mate beschikbaar is via de Europese structuur- en investeringsfondsen, zoals het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en het Europees Sociaal Fonds (plus) en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF).

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling sluit goed aan bij het staand nationaal beleid. Aangezien in de mededeling niet is voorzien in nieuwe regelgeving noch in concrete nieuwe beleidsvoorstellen zijn er geen gevolgen voor de regeldruk. Wel is er sprake van mogelijke inbedding van klimaatadaptatie in bestaande regelgeving. Het kabinet zal in dergelijke gevallen letten op de gevolgen voor de regeldruk.

Het voorstel van de Commissie heeft eveneens geen gevolgen voor administratieve lasten. Het kabinet is voornemens de huidige NAS te evalueren en actualiseren, daarbij rekening houdend met de nieuwe EU Klimaatadaptatie strategie en de Europese Klimaatwet. Mogelijkerwijs vloeien uit die actualisatie enige aanvullende administratieve lasten voort. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen ten behoeve van dit proces zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de administratieve lasten.

Het kabinet ziet de omschakeling naar een klimaatbestendige samenleving als een kans om het concurrentievermogen van zowel Nederland als de EU te versterken. Een tijdige omschakeling biedt lange termijn zekerheid voor het bedrijfsleven. De mededeling biedt kansen voor de

Nederlandse kennisinstituten, bedrijven en overheidsorganisaties die internationaal gewaardeerde partners zijn voor innovatie en investeringen die bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid in kwetsbare sectoren, landen, regio's en steden. De EU kan met de voorgestelde acties uit de mededeling een toonaangevende positie in de mondiale transitie naar een duurzame, klimaatbestendige en klimaat neutrale wereld innemen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden

BZ

5.1.2e

BZK

5.1.2e

EZK

5.1.2e

FIN

5.1.2e

IPO

5.1.2e

JenV

5.1.2e

LNV

5.1.2e

OCW

5.1.2e

RIVM

5.1.2e

RWS

5.1.2e

SZW

5.1.2e

Unie van Waterschappen

5.1.2e

VNG

5.1.2e

VWS

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **JenV, COM(2021)177, Aanbeveling mandaat onderhandelingen samenwerkingsovereenkomst EU-Interpol**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken..

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Internationale Criminele Politieorganisatie (ICPO-Interpol)

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

14 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 177 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinië  
n.v.t.

#### **Behandelingstraject Raad**

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

#### **Eerstverantwoordelijk ministerie**

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### **2. Essentie voorstel**

Het voorstel houdt een aanbeveling aan de Raad in tot het verstrekken van een mandaat aan de Commissie voor het openen van onderhandelingen over een akkoord tussen de EU en de Internationale Criminele Politieorganisatie – INTERPOL (hierna: Interpol). Dit heeft tot doel om samenwerking met Interpol en informatie-uitwisseling te versterken en te verbreden. Voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme bestaat er operationele noodzaak tot nauwere samenwerking. De behoefte volgt ook uit de EU-terrorismebestrijdingsagenda 2020, de EU Veiligheidsunie strategie 2020, en een oproep van de Raad aan lidstaten om gegevens over gestolen en verloren reisdocumenten via Interpol uit te wisselen met derde landen.

Het mandaat voor het openen van onderhandelingen overeen akkoord is meerledig. Met het mandaat wordt van EU-zijde ingezet op een algemeen samenwerkingsraamwerk voor de relatie van de EU met Interpol en bijzondere regelingen daarbinnen, te weten een vernieuwing van de juridische basis voor de bestaande samenwerkingsrelatie tussen Interpol en respectievelijk Europol, Frontex en Eurojust, en een grondslag voor een samenwerkingsrelatie tussen het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en Interpol. Zo wordt aanbevolen bepaald Frontex- en Europolpersoneel directe toegang te verschaffen tot Interpols databanken, in plaats van via verbindingsofficieren van de betrokken organisaties.

Het algemene samenwerkingsraamwerk zou algemene voorwaarden moeten bevatten voor samenwerking tussen de EU en Interpol. De Commissie legt daarbij in het bijzonder nadruk op het hedendaagse EU-gegevensbeschermingsregime en het EU-Handvest van de grondrechten. Daarnaast beoogt de Commissie nadere uitwerking te geven aan het bereiken van interoperabiliteit tussen de informatiesystemen van de EU en Interpol. In de interoperabiliteitsverordeningen en de verordening betreffende het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (ETIAS) werd reeds voorzien in gecontroleerde toegang voor EU-lidstaten en -agentschappen via het Europees zoekportaal (ESP) tot enkele databanken van Interpol, zoals die over gestolen en verloren reisdocumenten (in de gegevensbank Stolen en Lost Travel documents (SLTD)). Met de

onderhandelingen over het akkoord beoogt de Commissie de vereiste rechtsgrondslag en de nodige garanties op het gebied van gegevensbescherming vast te leggen en mogelijk te maken dat het ESP verbinding maakt met de databanken van Interpol.

Volgens het mandaat dient het akkoord tot slot in andere vormen van samenwerking te voorzien, waaronder een gestructureerde dialoog tussen de EU en Interpol. Daarnaast beoogt de Commissie met het voorstel te bereiken dat de beveiligingsdiensten van de Commissie, van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), van de Raad en van het Parlement toegang tot bepaalde Interpol-gegevensbanken worden verleend ten behoeve van antecedentenonderzoek, opsporing en interne onderzoeken naar onderdanen van derde landen. De Commissie wil tevens notificaties over gestolen en ingetrokken EU-laissez-passers in Interpols databank SLTD kunnen zetten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een goede juridische basis voor de samenwerking tussen de EU en Interpol, welke als aanvulling moet worden gezien op de bi- en multilaterale samenwerking van de politie en andere opsporingsdiensten van de lidstaten in Interpol-verband. Het kabinet wenst de EU-Interpolsamenwerking te versterken om optimaal gebruik te maken van bestaande EU- en internationale samenwerkingsstructuren en om de mondiale reikwijdte van Interpol en haar instrumenten ten volle te benutten. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, ziet het kabinet in een verdere samenwerking tussen Interpol en de EU in het algemeen, en met Europol specifiek, een manier om beter gebruik te maken van bestaande systemen voor informatie-uitwisseling en signaleringen over verdachte derdelanders alsook andere beschikbare expertise. Dat biedt in de ogen van het kabinet tevens een doeltreffend alternatief voor het uitbreiden van bepaalde bevoegdheden op Europees niveau, zoals de door de Commissie voorgestelde bevoegdheid van Europol om signaleringen in het Schengen Informatiesysteem te plaatsen.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is positief over het initiatief voor het openen van onderhandelingen over een breed akkoord tussen de EU en Interpol, waarvoor het kabinet heeft gepleit, en ondersteunt de intentie van de Commissie deze onderhandelingen te starten. Op deze manier worden Interpol's informatie en mogelijkheden beter en meer integraal betrokken bij de EU-aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. De in het mandaat voorziene samenwerkingsovereenkomst is ook van waarde voor de EU-agentschappen Europol, Frontex en Eurojust en voor het EOM voor de uitvoering van hun taken overeenkomstig hun mandaat. De voorgestelde, directe toegang van EU-lidstaten en agentschappen tot Interpoldatabanken neemt administratieve last in de informatie-uitwisseling weg, terwijl noodzakelijke waarborgen in stand blijven en de samenwerkingsbasis bijgewerkt wordt naar de hedendaagse, Europese standaarden.

De voorwaarden die de Commissie aan de samenwerking met Interpol wil stellen, waaronder dat samenwerking in lijn moet zijn met het meest recente EU-gegevensbeschermingsregime, vereisen ook verifieerbaarheid van de informatie van Interpol en transparantie over de herkomst ervan. Dit zijn belangrijke eisen voor de kwaliteit van de informatie en de bescherming van grondrechten. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen over dit mandaat en tijdens de voortgang van de onderhandelingen tussen de Commissie en Interpol bewaken dat deze eisen goed in de uiteindelijke overeenkomst worden verwerkt.

In de algemene context moet ook rekening worden gehouden met het gegeven van Interpol als mondiale organisatie met 194 lidstaten. Met het oog op een succesvol verloop van de onderhandelingen is het van belang dat er door de Commissie voldoende aandacht wordt besteed aan wederkerigheid in de overeenkomst, een overeenkomst die zowel de EU als Interpol moet ondersteunen in het uitvoeren van hun respectievelijke mandaat.

Hieronder wordt nader ingegaan op de specifieke voorstellen van de Commissie ten aanzien van de samenwerking van Interpol met de EU-agentschappen en het EOM en de interoperabiliteit tussen de systemen van de EU en Interpol, alsmede de voorgestelde andere vormen van samenwerking.

Voor het vervullen van zijn kerntaken is het essentieel dat Europol samenwerkt met Interpol. Door

deze samenwerking te vergemakkelijken, kunnen op een EU-brede en geïntegreerde wijze veiligheidsrisico's, zoals die voortkomen uit terugkerende jihadstrijders en internationale drugs- en mensensmokkelactiviteiten, sneller en meer worden onderkend. De samenwerking tussen Europol en Interpol is momenteel gebaseerd op een bilaterale overeenkomst die dateert uit 2001. Sindsdien hebben beide instellingen zich verder ontwikkeld, waardoor een wijziging van de basis voor samenwerking ook naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk is. De door de Commissie beschreven aspecten van de toegang van Europol tot Interpols gegevensbanken zijn volgens het kabinet een relevant onderdeel van de gewenste ontwikkeling van de bilaterale samenwerking.

Overeenkomstig de Eurojust-verordening (2018/1727) moet Eurojust onder andere zorgen voor ondersteuning en versterking van de coördinatie en de samenwerking tussen nationale autoriteiten bij de bestrijding van de zware criminaliteit waarvoor Eurojust bevoegd is. Het kabinet onderschrijft de door de Commissie geconstateerde operationele noodzaak voor intensivering van de samenwerking met Interpol en het creëren van een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens opdat Eurojust zijn taken goed kan uitvoeren.

In de EOM-verordening (2017/1939) is reeds voorzien in de mogelijkheid voor het EOM om samenwerkingsverbanden met internationale organisaties, waaronder Interpol, op te zetten en te onderhouden voor zover dit nodig is voor de uitvoering van zijn taken. Daarbij gaat het onder andere om toegang tot informatie in de Interpol-databanken, bijvoorbeeld kennisgevingen over personen en documenten die relevant zijn in corruptie- en fraudezaken. Het is voor het kabinet daarbij van belang dat de samenwerking alleen plaatsvindt binnen de grenzen van het mandaat van het EOM, zoals de Commissie ook beoogt.

Via de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) heeft Frontex een permanent korps tot haar beschikking gekregen, bestaande uit onder andere statutair personeel van het agentschap met uitvoerende bevoegdheden. Deze personeelsleden kregen hiermee tevens de bevoegdheid om grenstoezichtstaken uit te voeren, in overeenstemming met de Schengengrenscode (2016/399), waaronder de controle van personen uit derde landen aan de hand van de Interpol-databanken. Het kabinet deelt de geconstateerde operationele noodzaak om het personeel van het permanente korps in staat te stellen om de Interpol-databanken te kunnen raadplegen, zodat zij hun taken kunnen uitvoeren en de lidstaten kunnen ondersteunen in de uitvoering van de grenscontrole.

Over de aansluiting van het Europees informatie- en reisautorisatiesysteem (ETIAS) en het Visuminformatiesysteem (VIS) - de EU-databank met informatie over personen die een Schengenvisum aanvragen - op de Interpoldatabank SLTD, bent u eerder geïnformeerd. Het kabinet onderschrijft het belang van deze interoperabiliteit en de componenten door middel waarvan die moeten worden verwezenlijkt. Door de interoperabiliteit van de systemen zal de informatiepositie van onder andere de Nederlandse visa-, grens- en rechtshandhavingsautoriteiten worden verbeterd waardoor zij beter, gericht en efficiënter hun taak kunnen uitvoeren. Dit draagt bij aan een goed functionerend grensbeheer en effectievere aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

Voor wat betreft de andere vormen van samenwerking die door de Commissie worden voorgesteld, in het bijzonder de toegang van de beveiligingsdiensten van EU-organen tot Interpoldatabanken en het notificeren van EU-laissez-passers in de Interpoldatabank, is het kabinet nog niet overtuigd van de noodzaak voor organisaties die geen opsporingsbevoegdheden hebben om dit te kunnen. Het kabinet zal de Commissie vragen om nadere onderbouwing hiervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij een eerste bespreking van de aanbeveling bleek dat de meeste lidstaten het initiatief verwelkomen. De lidstaten hadden daarbij vooral vragen over de beoogde tijdlijn van de onderhandelingen, gezien de kruisverbanden met de implementatie van de interoperabiliteitsverordeningen gepland voor het einde van 2023. Daarnaast is stilgestaan bij de bepaling in de EU-verordeningen inzake interoperabiliteit en ETIAS die vastlegt dat bevestigingen in de Interpol gegevensbanken zo worden uitgevoerd dat, in geval van een positief zoekresultaat, geen informatie wordt doorgegeven aan de eigenaar van de overeenkomende gegevens. Dit is echter in strijd met de Rules on the Processing of Data (RPD) van Interpol, die voorschrijven dat

de eigenaar van de gegevens in kennis wordt gesteld in geval van een positief zoekresultaat in een Interpol gegevensbank (art. 104 RPD). De Commissie heeft aangegeven op dit punt te zullen zoeken naar een oplossing waar beide partijen zich in kunnen vinden. Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### **a) Bevoegdheid**

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief, al zal een materiële rechtsgrondslag moeten worden toegevoegd. De EU is op grond van artikel 3, lid 2 VWEU exclusief bevoegd om een internationale overeenkomst te sluiten wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen. Daarvan is sprake wanneer het toepassingsgebied van de overeenkomst gedeeltelijk samenvalt met dat van de EU-wetgeving of voor een groot deel door het EU-recht wordt geregeld. De beoogde samenwerkingsovereenkomst met Interpol betreft aspecten waarvoor gemeenschappelijke regels gelden op basis van de artikelen 16, 77, 79, 85 en 86, artikel 87, leden 1 en 2, en artikel 88 VWEU.

De Raad verleent haar machtiging voor het openen van onderhandelingen op basis van artikel 218 VWEU. Op grond van artikel 218, lid 3 VWEU kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4 VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd. De andere vormen van samenwerking zoals uiteengezet in het voorstel zullen door de Commissie worden opgenomen in een afzonderlijk instrument met Interpol op basis van artikel 220 VWEU. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor het toevoegen van de juiste materiële rechtsgrondslag.

##### **b) Subsidiariteit**

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve (externe) bevoegdheid van de EU voor het sluiten van deze overeenkomst.

##### **c) Proportionaliteit**

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het intensiveren van de samenwerking tussen de EU en Interpol is noodzakelijk om de lidstaten beter te ondersteunen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Ook worden de genoemde EU-agentschappen en het EOM hiermee beter in staat gesteld om uitvoering te geven aan de taken in hun mandaat. De aanbeveling voor een onderhandelingsmandaat is toegesneden op gedetailleerde doelstellingen die aan de orde moeten komen tijdens de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst met Interpol. Daarbij wordt alleen in nieuwe mogelijkheden voorzien voor zover de nodige waarborgen en garanties worden geboden. Zo dienen de lidstaten en EU-agentschappen gecontroleerde toegang te krijgen via het Europees zoekportaal tot bepaalde Interpol-databanken, voor zover de toegang noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken en in overeenstemming met hun toegangsrechten en met het EU-recht of het nationale recht betreffende die toegang, en met volledige inachtneming van de EU-vereisten inzake gegevensbescherming en de grondrechten. Wel zal het kabinet ter beoordeling van de proportionaliteit nog verduidelijking vragen over de noodzaak van de toegang van de beveiligingsdiensten van EU-organen tot Interpoldatabanken en het door de Commissie notificeren van EU-laissez-passers in de Interpoldatabank.

##### **d) Financiële gevolgen**

De aanbeveling voor het mandaat leidt in huidige vorm niet tot financiële gevolgen en bevat ook geen vermeldingen van beoogde concrete bedragen inzake EU-investeringen of die van lidstaten worden verwacht. Het kabinet is van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het



beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

**e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

De aanbeveling heeft geen gevolgen voor de regeldruk of concurrentiekracht. Ten aanzien van geopolitieke aspecten is duidelijk dat Interpol als grootste intergouvernementele politieorganisatie ter wereld een belangrijke partner is voor de EU in de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, alsook op het gebied van geïntegreerd grensbeheer. Het mandaat om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol draagt bij aan de internationale slagkracht van beide partijen in het waarborgen van de internationale veiligheid. De ontwikkeling van de samenwerking tussen Europol en Interpol enerzijds en tussen Europol en niet-EU Interpol-lidstaten anderzijds heeft de afgelopen twee decennia soms tot stroeve verhoudingen geleid. Als lid van beide organisaties wil Nederland vanaf de eerste besprekingen stimuleren dat deze onderhandelingen en de uiteindelijke overeenkomst(en) een serieuze stap voorwaarts zijn voor een effectieve, gelijkwaardige, meer efficiënte en complementaire samenwerking tussen de EU en Interpol.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## **5. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/medeoverheden

BZ:

5.1.2e

BZK:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **SZW ism VWS, COM(2021)137, Aanbeveling instelling Europese Kindergarantie**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie

Datum ontvangst Commissiedocument

25 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 137](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC), gekwalificeerde meerderheid

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie heeft tegelijkertijd met het voorstel voor de aanbeveling, een mededeling voor een Europese Strategie voor de Rechten van het Kind uitgebracht. De Europese kindergarantie is een nadere uitwerking van het thema over sociaaleconomische inclusie, gezondheid en educatie uit deze strategie. In 2019 leefden bijna 18 miljoen kinderen in de EU (22,2% van de kinderopopulatie) in huishoudens die risico liepen op armoede of sociale uitsluiting. Volgens de Commissie leidt dit tot een intergenerationele cyclus van achterstand, met ingrijpende en langdurige gevolgen voor kinderen. De Raadsaanbeveling tot instelling van een Europese kindergarantie heeft tot doel deze cyclus te doorbreken en gelijke kansen te bevorderen door de toegang tot een reeks essentiële diensten te garanderen voor kinderen in nood (jonger dan 18 jaar, die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting).

In het kader van de Europese kindergarantie wordt de lidstaten aanbevolen om kosteloze en effectieve toegang te bieden aan kinderen in nood tot vroeg- en voorschoolse educatie (vve) en kinderopvang; onderwijs en schoolactiviteiten; minstens één gezonde maaltijd op een schooldag; en gezondheidszorg. Daarnaast wordt aanbevolen dat de lidstaten zorgen dat kinderen in nood ook buiten schooldagen gezonde maaltijden krijgen, en dakloze kinderen en hun gezinnen toegang hebben tot adequate huisvesting.

Bij het identificeren van kinderen in nood en het opstellen van nationale maatregelen dienen de lidstaten rekening te houden met de specifieke behoeften van kinderen uit kansarme milieus, zoals kinderen die dakloos zijn, een handicap hebben, in een precare gezinssituatie zitten, een migrantenachtergrond of een raciale of etnische minderheidsachtergrond hebben, of alternatieve zorg nodig hebben.

Lidstaten waarbij het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen in 2017-2019 hoger was dan het EU-gemiddelde, dienen in de financieringsperiode 2021-2027 ten minste 5% van hun aandeel uit het ESF+ te reserveren voor de bestrijding van kinderarmoede of sociale uitsluiting. Andere lidstaten dienen een passend bedrag (appropriate amount) te reserveren.

Lidstaten worden aangemoedigd om binnen zes maanden na het aannemen van de Raadsaanbeveling nationale actieplannen voor te leggen aan de Commissie over de uitvoering ervan. De Commissie zal de voortgang van lidstaten volgen binnen het Europees Semester en waar nodig met landspecifieke aanbevelingen komen rondom dit thema.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet acht het bevorderen van het welzijn van kinderen en het bestrijden van kinderarmoede van groot belang. Alle kinderen moeten kunnen participeren en zich op verschillende vlakken kunnen ontwikkelen, zonder barrières. Het Nederlandse beleid kent een actieve aanpak van het tegengaan van kinderarmoede (o.a. via de ambities kinderarmoede). Sinds 2017 heeft het kabinet 100 miljoen euro extra per jaar uitgetrokken voor deze aanpak. Hiervan wordt het grootste deel aan gemeenten verstrekt, hetgeen hen de vrijheid geeft om het geld uit te geven in overeenstemming met lokale behoeften. Gemeenten worden door de Rijksoverheid ondersteund door onder meer het delen van goede voorbeelden, kennis en ervaringen in het land.

De Rijksoverheid gebruikt inkomensbeleid en arbeidsmarktbeleid om de structurele oorzaken van armoede aan te pakken. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van het kind-gebonden budget met € 150 miljoen per jaar. Het kabinet stimuleert tevens het gebruik van kinderopvang voor kinderen van werkende ouders door hen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te geven in de kinderopvangkosten. Daarnaast zetten vier landelijke armoedepartijen verenigd onder 'Sam&' zich in om een zo groot mogelijke groep kinderen in armoede te bereiken en een breed scala aan voorzieningen te bieden.

Het Nederlandse beleid omtrent onderwijs en schoolactiviteiten is erop gericht dat kinderen die vanwege hun achtergrond minder kansen hebben, meer in staat worden gesteld om hun talenten te ontwikkelen. Gemeenten en scholen ontvangen geld voor onderwijsachterstandenbeleid. In de Gelijke Kansen Alliantie werkt de Rijksoverheid samen met gemeenten, scholen en maatschappelijke partners aan het versterken van kansengelijkheid, met aandacht voor thuis, school en de leefomgeving, via lokale agenda's. Scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs kunnen ouders om een vrijwillige bijdrage vragen voor extracurriculaire schoolactiviteiten.

Het kabinet richt zich op het stimuleren van een gezond eetpatroon en een gezonde leefstijl bij kinderen, onder meer via het programma Gezonde School, het programma Gezonde Kinderopvang en deelname aan het EU-Schoolfruit- en groenteprogramma. Daarnaast heeft er een verkenning plaatsgevonden naar mogelijkheden voor implementatie van een gezonde schoollunch en extra beweegaanbod.

Het kabinet is van mening dat elk kind recht heeft op preventieve en (medisch) noodzakelijke zorg, inclusief hulpmiddelen en diensten. Vanuit de zorgverzekeringswet hebben alle inwoners van Nederland een uitgebreide basisverzekering. Kinderen zijn meeverzekerd met hun ouders; ouders dragen geen premie voor kinderen af en er wordt geen eigen risico ingehouden op zorg voor kinderen. Het kabinet richt zich met haar kindergezondheidszorgbeleid op preventie en gezondheidsbevordering gedurende de ontwikkelingsstadia van de kindertijd. Voor kwetsbare groepen zijn speciale diensten beschikbaar onder de programma's Kansrijke Start en de Eerste 1000 dagen. Ook is Nederland al jaren nationaal en Europees actief om de toegankelijkheid tot geneesmiddelen te bevorderen.

Het kabinet streeft naar het merkbaar beter maken van de jeugdzorg, -bescherming en -reclassering voor kinderen, jongeren en gezinnen. In het programma Zorg voor de Jeugd werken professionals, gemeenten, Rijk, cliënten- en jeugdhulporganisaties samen aan initiatieven voor kwetsbare kinderen, zoals het versterken van (gezinsgerichte vormen) van de jeugdhulp en het voorkomen van uithuisplaatsingen.

Het kabinet vindt het van belang om dakloosheid te voorkomen en, als er toch sprake is van dakloosheid, deze periode zo kort mogelijk te houden. Er is een brede aanpak gericht op preventie, perspectief en een zo zelfstandig mogelijke passende woonplek bieden met, indien

nodig, maatwerkbegeleiding. Tevens bestaat er een normenkader voor de kindvriendelijke inrichting van opvanglocaties voor dak- en thuisloze kinderen en hun gezinnen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan de voorgestelde Raadsaanbeveling onderschrijven. De COVID-19 crisis heeft reeds bestaande ongelijkheden en het risico op armoede of sociale uitsluiting verergerd. Het is daarom opportuun dat de Commissie een Raadsaanbeveling voorstelt om armoede en sociale uitsluiting onder kinderen aan te pakken. De onderhavige Raadsaanbeveling draagt eraan bij dat het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting ten aanzien van kinderen in de EU-lidstaten op de agenda blijft en biedt landen tevens concrete handvatten om invulling te geven aan hun nationale beleid.

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt reeds grotendeels met het Nederlandse beleid. Zo steunt het kabinet het principe dat primair en voortgezet onderwijs kosteloos moeten zijn. Daarnaast is het kabinet positief over de aanbevelingen (financiële) drempels met betrekking tot participatie bij school gerelateerde activiteiten weg te nemen en gelijke en inclusieve toegang te bevorderen. Dit sluit aan bij wat het kabinet op dit moment al doet. Verder zet het kabinet zich al langer in voor het bevorderen van een gezonde leefstijl en gezonde voeding, zowel nationaal als in EU-verband. Tevens onderschrijft het kabinet het belang van kwalitatieve, betaalbare en toegankelijke gezondheidszorg en geneesmiddelen voor alle kinderen en verwelkomt de aanbevelingen op dit gebied. Deze sluiten veelal aan op het nationale beleid gericht op kindergezondheidszorg en jeugdzorg. Ook kan het kabinet de aanbevelingen op het gebied van huisvesting voor kinderen in nood steunen. De doelstellingen sluiten aan op de Nederlandse aanpak om dak- en thuisloosheid in den brede te voorkomen en tijdig passende woonplekken te bieden aan (dreigend) dak- en thuislozen.

Dit alles neemt niet weg dat problemen rondom kinderarmoede en sociale uitsluiting verschillen van lidstaat tot lidstaat, en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. De thema's die worden aangestipt in het voorstel (vve, kinderopvang, onderwijs, voeding, gezondheidszorg en huisvesting) blijven primair een nationale, regionale of lokale aangelegenheid. Lidstaten dienen op deze terreinen de vrijheid te behouden om middels nationaal beleid invulling te geven aan de kindergarantie. Het is dan ook positief dat gekozen is voor het instrument van een juridisch niet-bindende Raadsaanbeveling en dat het voorstel markeert dat rekening gehouden moet worden met nationale omstandigheden en benaderingen. De aanbeveling erkent daarmee dat er verschillen kunnen zijn in de manier waarop lidstaten uitvoering geven aan de voorgestelde aanbeveling.

In één van de overwegingen van het voorstel staat dat lidstaten, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en benaderingen, effectieve en kosteloze toegang tot belangrijke diensten dienen te organiseren, of passende voordelen dienen te bieden, zodat ouders of voogden van kinderen in nood in staat zijn deze diensten te dekken. Het kabinet zal ervoor pleiten dat de betreffende overweging en het corresponderende artikel in het voorstel meer met elkaar in lijn worden gebracht, waar nu enkel nog staat dat de toegang kosteloos moet zijn. In Nederland is dit relevant voor onder andere extracurriculaire schoolactiviteiten en voor kinderopvang. Zo vindt het kabinet dat extracurriculaire schoolactiviteiten toegankelijk moeten zijn voor elk kind, wat betekent dat er geen bijdrage gevraagd mag worden voor extracurriculaire schoolactiviteiten. Deze bijdrage moet expliciet vrijwillig zijn. Het Rijk financiert en heeft daartoe afspraken gemaakt met gemeenten om voorschoolse voorziening aan te bieden aan peuters vanaf 2,5 jaar zonder recht op kinderopvangtoeslag en peuters met een risico op onderwijsachterstand. De meeste gemeenten vragen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage voor peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag. Voor kinderen van 0-12 van wie de ouders beiden werken is er de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag die voor een lager inkomen oploopt tot 96% van de vooraf vastgestelde maximum uurprijs.

Verder zal het kabinet er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat lidstaten voldoende ruimte behouden om zelf invulling te geven aan de inhoud en reikwijdte van het nationale actieplan, welke zij worden aanbevolen op te stellen en bij de Commissie in te dienen, en de wijze van monitoring en rapportering over dit actieplan aan de Commissie. Hierbij is het wenselijk dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij bestaande statistieken en indicatoren. Voor wat betreft de voorgestelde monitoring van de aanbeveling via het Europees Semester zal het kabinet de

Commissie vragen te verduidelijken hoe de verschillende aspecten van de aanbeveling worden ingepast met behoud van de macro-economische focus van het Semester proces.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raadsaanbeveling kan rekenen op brede steun van EU-lidstaten, alsmede van het Europees Parlement. Wel hebben meerdere lidstaten aangegeven dat de aanbeveling voldoende ruimte dient te laten voor bestaande nationale kaders. Enkele lidstaten hebben daarnaast aandacht gevraagd voor het respecteren van de bevoegdheidsverdeling.

Het Europees Parlement bereidt een resolutie voor over de kindergarantie waarin de Raad wordt verzocht de garantie aan te nemen.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 153, lid 1 sub j en artikel 153, lid 2 VWEU. Op grond van artikel 153, lid 1 sub j, VWEU kan de Unie het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting. Artikel 153, lid 2 VWEU bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad te dien einde maatregelen kunnen aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden door de toegang van kinderen in nood tot een reeks essentiële diensten te waarborgen. Kinderen die in armoede leven of kinderen uit kansarme milieus hebben meer kans op barrières bij de toegang tot voor- en vroegschoolse educatie en -zorg, inclusief onderwijs, gezondheidszorg, gezonde voeding en adequate huisvesting. Ze beginnen hun leven met een achterstand, wat op lange termijn gevolgen kan hebben voor hun ontwikkeling en toekomstperspectieven. Armoede en sociale uitsluiting onder kinderen heeft daarmee impact op de opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie. Het kabinet ziet daarom de meerwaarde dat de EU er bij lidstaten op aandringt hun inspanningen ter bevordering van het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen te verbeteren.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het gaat om een juridische niet-bindende handeling. Het voorstel is geschikt om lidstaten te ondersteunen bij het nemen van maatregelen ten aanzien van de bevordering van de toegang van kinderen in nood tot een reeks essentiële diensten, en kan een aanvulling vormen op de nationale aanpak van sociale uitsluiting van kinderen. Ook biedt het voorstel ruimte voor een gedifferentieerde aanpak die de nationale, regionale of lokale situaties van de lidstaten weerspiegelt. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Er is EU-financiering beschikbaar om deze acties te ondersteunen in het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), evenals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, InvestEU en de Faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF). In de voorgestelde aanbeveling worden geen concrete voorstellen gedaan die directe financiële gevolgen hebben. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland 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. In de Raadsaanbeveling wordt aangegeven hoe de lidstaten, gezien de huidige omstandigheden, zouden kunnen bijdragen aan de bestrijding van armoede en sociale exclusie onder kinderen. Het is uiteindelijk aan de lidstaten zelf om hier invulling aan te geven. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt reeds grotendeels met het bestaande Nederlandse beleid. De verwachting is dat het Nederlandse beleid dan ook niet zal worden aangepast.

De Raadsaanbeveling kan bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht kan versterken.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.  
Besloten gedeelte Nederlandse positie over de mededeling

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersoon financiële afdeling

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

e) Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden  
SZW:

5.1.2e

VWS:

5.1.2e

OCW:

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

JenV:

5.1.2e

5.1.2e

EZK:

5.1.2e

BZ:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **VWS ism SZW en JenV, COM(2021)142, Mededeling EU-Kinderrechtenstrategie 2021-2024**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU-strategie voor de Rechten van het Kind 2021-2024

#### **Datum ontvangst Commissiedocument**

24 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 142](#), en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#).

#### **Nr. impact assessment Commissie en Opinie**

Niet opgesteld

#### **Behandelingstraject Raad**

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

#### **Eerstverantwoordelijk ministerie**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie heeft een voorstel voor een eerste EU-strategie voor de Rechten van het Kind (2021-2024) uitgebracht. De Commissie geeft als aanleiding voor deze strategie dat er nog te veel kinderen worden geconfronteerd met (ernstige en regelmatige) schendingen van hun rechten. Voor dit voorstel heeft de Commissie, in samenwerking met mondiale kinderrechtenorganisaties, 10.000 kinderen om hun mening gevraagd.

Met deze Kinderrechtenstrategie committeert de Commissie zich aan het centraal stellen van kinderen en hun belangen bij het maken van beleid. Het doel is alle bestaande en nieuwe EU-wetgeving en beleid en financieringsinstrumenten die raken aan kinderrechten samen te brengen in één alomvattend kader: de EU-strategie voor de Rechten van het Kind. Deze Kinderrechtenstrategie bouwt voort op eerdere mededelingen van de Commissie over kinderrechten en draagt bij aan de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten. De strategie is verankerd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) inclusief de facultatieve protocollen en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De strategie beoogt bij te dragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties (VN) en is gekoppeld aan de Raad van Europa normen inzake de rechten van het kind.

De Commissie roept lidstaten op om zich op nationaal niveau te committeren aan en te investeren in kinderrechten. Lidstaten worden opgeroepen hiertoe een nationale strategie te ontwikkelen en prioriteit te geven aan de financiering van kinderrechten in de financieringsprogramma's van de EU. De strategie benoemt zes thema's met gerichte acties voor de Commissie en lidstaten met prioritaire EU-maatregelen voor de komende jaren.

Het eerste thema is gericht op Participatie in het politieke en democratische leven. De Commissie stelt onder andere voor overleg te houden met kinderen in het kader van de Conferentie over de



Toekomst van Europa. Lidstaten worden daarnaast opgeroepen deelname van kinderen aan het democratische leven mogelijk te maken.

Onder het tweede thema, Sociaaleconomische inclusie, gezondheid en onderwijs, wil de Commissie kinderarmoede en sociale uitsluiting bestrijden. Hiervoor heeft de Commissie gelijktijdig een Raadsaanbeveling uitgebracht voor de instelling van een Europese Kindergarantie, welke uitvoering geeft aan dit thema. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen om in te zetten op het mentaal welzijn van kinderen.

Het derde thema focust op de Bestrijding van geweld tegen kinderen en de verzekering van de bescherming van kinderen. Op dit thema wil de Commissie onder meer wetgeving voorstellen ter bestrijding van gendergerelateerd en huiselijk geweld. Lidstaten worden door de Commissie opgeroepen om geïntegreerde kinderschermingssystemen op te zetten en de werking ervan te verbeteren.

Met het vierde thema wordt ingezet op het bewerkstelligen van Kindvriendelijke rechtsprocedures. Zo zal de Commissie onder andere bijdragen aan gespecialiseerde justitiële opleidingen en in 2022 een voorstel doen voor wetgeving dat de wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten ondersteunt. Lidstaten worden onder andere opgeroepen om universele, gratis en onmiddellijke toegang tot geboorteregistratie en certificering voor alle kinderen te bevorderen en waarborgen.

Als onderdeel van het vijfde thema, Digitale- en informatiesamenleving, zal de Commissie in 2022 de Europese Strategie voor een Beter Internet voor Kinderen actualiseren. Lidstaten worden opgeroepen om digitale basisvaardigheden te ondersteunen. Daarbij roept de Commissie ICT-bedrijven op om schadelijk onlinegedrag aan te pakken.

Het zesde thema, de Internationale dimensie, richt zich op het buitenlandbeleid. Hiertoe zal de Commissie onder andere in 2022 een Jongerenactieplan voorbereiden om de participatie van jongeren en kinderen te bevorderen en 10% van de middelen voor humanitaire hulp besteden aan onderwijs.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet acht het verwezenlijken en bevorderen van kinderrechten van groot belang. Dit gebeurt onder meer door de nationale implementatie en naleving van het IVRK. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind brengt naar verwachting dit najaar aanbevelingen uit waar het kabinet op passende wijze opvolging aan zal geven.

#### **Participatie in het politieke en democratische leven**

Er bestaan diverse initiatieven op landelijk en lokaal niveau om de stem van kinderen en jongeren beter te laten klinken in de democratie, zoals de realisatie van een generatietoets en het aanstellen van kinderburgemeesters en -gemeenteraden. In augustus 2021 treedt naar verwachting het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in werking in het funderend onderwijs. Deze wet legt onder andere vast dat scholen, leerlingen kennis en respect moeten bijbrengen voor de democratische rechtsstaat en ieders grondrechten, en zo met burgerschapsvaardigheden kunnen oefenen.

#### **Sociaaleconomische inclusie, gezondheid en onderwijs**

Mentale druk op jongeren is een prioritair thema in de Landelijke nota gezondheidsbeleid en middels de Gezonde School-aanpak wordt gewerkt aan een schoolklimaat dat bijdraagt aan de mentale gezondheid van leerlingen. Verder zet het kabinet met een meerjarenprogramma in op depressiepreventie en worden de mogelijkheden voor een Nationaal preventieakkoord mentale gezondheid verkend.

#### **Bestrijding van geweld tegen kinderen en de verzekering van de bescherming van kinderen**

Nederland kent uitgebreide wet- en regelgeving om kindermishandeling te voorkomen en kinderen te beschermen zodat ze veilig kunnen opgroeien. Het gebruik van lijfstraffen in de opvoeding is daarom verboden. Nederland heeft daarnaast een meld- en adviespunt kindermishandeling en

huiselijk geweld; kinderen kunnen contact opnemen met de Kindertelefoon; en er bestaat een alertering voor vermiste kinderen. Scholen en instellingen zijn verplicht om een meldcode omtrent kindermishandeling te hebben. Daarnaast werkt het kabinet aan de verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen.

#### Kindvriendelijke rechtsprocedures

Het kabinet hecht veel waarde aan kindvriendelijke rechtsprocedures. Zo worden minderjarigen vanaf 12 jaar in familie- en jeugdprocedures op een kindvriendelijke wijze benaderd en geïnformeerd over juridische procedures. Opleidingen van rechters besteden blijvend aandacht aan kindvriendelijke gesprekstechnieken. Het belang van het kind wordt in Nederland in alle procedures meegewogen en in jeugdstrafrechtprocedures vanaf de aanhouding tot en met de inverzekeringstelling vooropgesteld. Op de politieacademie is er aandacht voor de positie van het kind als verdachte. In de asielprocedure en vreemdelingenrechtelijke procedures worden kinderen altijd begeleid door diens ouder of voogd (Nidos). Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en VluchtelingenWerk voorzien daarnaast in kindvriendelijke informatie over de asielprocedure en het wonen in een asielzoekerscentrum. Vreemdelingenbewaring van kinderen gebeurt alleen als laatste middel en zo kort mogelijk wanneer er zwaarwegende belangen aanwezig zijn.

#### Digitale- en informatiesamenleving

Het kabinet heeft de Code bescherming kinderrechten online ontwikkeld. Dit is een geheel van richtlijnen voor leveranciers van online diensten en producten voor kinderen. Daarnaast ondersteunt het kabinet het Netwerk Mediawijsheid dat bijzondere aandacht heeft voor kinderen. De bescherming van minderjarigen tegen schadelijke online content wordt met de implementatie van de herzieningsrichtlijn Audiovisuele Mediadiensten in de Mediawet 2008 versterkt. Bovendien kent Nederland een integrale aanpak van kinderporno, waarmee naast een betere strafrechtelijke aanpak wordt geïnvesteerd in preventie en het publiek-privaat internet schonen.

#### De mondiale dimensie

Het kabinet plaatst jongeren in toenemende mate in het hart van zijn buitenlandbeleid, zoals via de jongerenstrategie Youth at Heart. Bedrijven worden gestimuleerd en (financieel) ondersteund om kinderarbeid in hun mondiale ketens uit te bannen. Nederland is gidsland binnen de Alliance 8.7, een globaal partnership met ruim 200 partners. Het kabinet spant zich hiermee actief in om wereldwijd de uitbanning van kinder- en dwangarbeid te versnellen.

#### b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet hecht veel waarde aan het bevorderen en naleven van kinderrechten. De COVID-19 crisis heeft laten zien hoe belangrijk blijvende aandacht voor zowel materiële als immateriële rechten is. Het is positief dat de Commissie met deze Kinderrechtenstrategie duidelijk maakt dat er in Europa meer aandacht is voor kinderrechten en kinderrechten beter betrokken zullen worden bij het opstellen van (EU-)beleid. De door de Commissie voorgestelde zes thema's zijn ook in Nederland speerpunten van kinderrechten en verdienen derhalve steun.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om de deelname aan het democratisch proces te vergroten; de mentale gezondheid onder kinderen te verbeteren en versterken; en het voorstel op het gebied van vaccinatie. Dit sluit aan bij wat het kabinet op dit moment al doet. Verder zet het kabinet zich al langer in om geweld tegen kinderen te bestrijden en kinderen in bescherming te nemen. Het voorstel van de Commissie op het terrein van de wederzijdse erkenning van ouderschap ziet het kabinet ook positief tegemoet. De wederzijdse erkenning van ouderschap tussen lidstaten moet, met voldoende waarborgen omkleed, op gelijke wijze gelden voor alle kinderen, ongeacht de gezinssamenstelling waarin zij opgroeien. Ook hecht het kabinet veel waarde aan een veilige digitale samenleving. Het kabinet onderschrijft daarom de gekozen lijn ten aanzien van de digitale- en informatiesamenleving als vijfde thema in de EU-Kinderrechtenstrategie. Verder verwelkomt het kabinet het voorstel om 10% van de financiering in het kader van de NDICI te besteden aan onderwijs; om 10% van de financiering voor humanitaire hulp te blijven besteden aan onderwijs in noodsituaties en langdurige crisis; en om de goedkeuring van de Safe Schools Declaration te bevorderen. Deze strategie sluit namelijk aan bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. Tot slot verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie voor het versterken van betekenisvolle jongerenparticipatie in haar buitenlandbeleid met het voornemen om een Youth Action Plan te ontwikkelen.

Dit alles neemt niet weg dat de uitdagingen rondom het borgen van kinderrechten verschillen per lidstaat en dat vraagt om beleid op nationaal niveau. De thema's die worden aangestipt in het voorstel, zoals onderwijs; gezondheidszorg; jeugdbescherming; inrichting van rechtsprocedures, blijven primair een nationale, regionale of lokale aangelegenheid. Lidstaten dienen op deze terreinen de vrijheid te behouden om met nationaal beleid invulling te geven aan voorstellen uit de Kinderrechtenstrategie. Het is dan ook goed dat de strategie juridisch niet-bindend is.

Verder vraagt het kabinet zich af aan wat voor verhoging wordt gedacht van de Barcelona-doelstelling, gericht op kinderopvang. In het kader van de Europese Onderwijsruimte voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve) en kinderopvang is deelname van 96% van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd namelijk recentelijk al als doelstelling afgesproken. Tevens heeft het kabinet behoefte aan verduidelijking over wat het prioriteren van de financiering van kinderrechten in de Europese financieringsprogramma's uiteindelijk in de praktijk betekent. Verder vraagt het kabinet zich af wat de Commissie concreet verstaat onder het, in het kader van de Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF), verlenen van gerichte financiële steun voor transnationale en innovatieve projecten. Het kabinet zal de Commissie eveneens vragen wat zij bedoelt met inspanningen en financiering op nationaal niveau om de strategie verder te brengen.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal EU-lidstaten heeft zich positief uitgelaten over het voorstel. Diverse lidstaten gaven aan dat verschillende nationale initiatieven voor de bescherming van kinderrechten goed aansluiten op de strategie. Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen, naar verwachting bestaat er brede steun voor dit voorstel.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten**

#### a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. In artikel 3, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie is neergelegd dat de EU tot doel heeft de bescherming van de rechten van het kind te bevorderen. Dit komt ook terug in de artikelen 24 en 32 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, waarbij in artikel 24 de rechten van het kind worden gegarandeerd en in artikel 32 het verbod van kinderarbeid en de bescherming van jongeren op werk is opgenomen. De mededeling heeft betrekking op vele beleidsterreinen, zoals het sociaal beleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport en de bescherming, verbetering van de menselijke gezondheid en ontwikkelings samenwerking en humanitaire hulp. Op het terrein van het sociaal beleid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub b en sub j, VWEU). Op het terrein van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport en de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub a en sub e, VWEU).

#### b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De strategie heeft tot doel het centraal stellen van kinderen bij het opstellen van relevant (EU-)beleid. Gelet op dit doel heeft het meerwaarde dat op EU-niveau actie op dit terrein wordt ondernomen, zodat een eventueel verschil in rechten tussen kinderen die in verschillende lidstaten verblijven, wordt geminimaliseerd. Als in het EU-beleid reeds aandacht is voor kinderrechten, wordt het bovendien naar verwachting voor lidstaten natuurlijker om bij de uitvoering van dit beleid ook aandacht te hebben voor kinderrechten. Daarbij kunnen bepaalde kinderrechten niet volledig geborgd worden zonder een Europese samenwerking vanwege de grensoverschrijdende aard van de beleidsterreinen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de digitale veiligheid van kinderen en jongeren. Kinderen kunnen immers zonder enige beperkingen buitenlandse websites en platforms raadplegen.

#### c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet is van mening dat de strategie geschikt is om bij te dragen aan de verwezenlijking en versterking van kinderrechten.

Hiermee biedt de Commissie namelijk op passende wijze ondersteuning aan lidstaten om bij de uitvoering van EU-beleid kinderrechten na te leven en bevorderen. De Europese Kinderstrategie gaat niet verder dan noodzakelijk. Deze Kinderrechtenstrategie biedt immers de kaders op hoofdlijnen aan en is niet bindend. Daarbij biedt de Kinderrechtenstrategie in de uitvoering voldoende ruimte aan lidstaten.

d) Financiële gevolgen

De Commissie benadrukt in haar mededeling dat EU-financiering essentieel is om de uitvoering van EU-beleid in de lidstaten te ondersteunen. Lidstaten worden opgeroepen om prioriteit te geven aan de financiering van kinderrechten in de financieringsprogramma's van de EU. De Commissie verwijst naar bestaande Europese fondsen en programma's die kunnen worden ingezet om kinderrechten te verwezenlijken en versterken. Zo worden lidstaten opgeroepen om zelf een passend bedrag te reserveren vanuit de ESF+ voor de bestrijding van kinderarmoede. Daarnaast worden lidstaten verzocht om beroep te doen op de 75 tot 90% cofinanciering vanuit het nieuwe AMIF ten behoeve van onder andere de opvang en huisvesting van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Op basis van de algemene omschrijving van de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of en in welke mate deze voorstellen financiële gevolgen hebben. Met betrekking tot de gevolgen 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 moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline. Het kabinet is voornemens geen aanvullende uitgaven ten behoeve van de strategie te doen, daar de aanbevelingen passen binnen het huidige beleid en budget.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De EU-Kinderrechtenstrategie bevat diverse voorstellen op het gebied van jongerenparticipatie, kansengelijkheid, gendergerelateerd en huiselijk geweld, kindvriendelijke procedures, digitale veiligheid en het mondiaal versterken en stimuleren van kinderrechten. Op basis van de algemene omschrijving in de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of deze initiatieven administratieve lasten voor bedrijven, organisaties of overheden binnen de lidstaten met zich mee zullen brengen.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## 5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling.

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/ decentrale overheden

5.1.2e

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **FIN, COM(2020)749, Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw**

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn (EU) nr. 2006/112 wat betreft de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie om de betekenis van de termen die in sommige bepalingen van die richtlijn worden gebruikt, te bepalen.

Datum ontvangst Commissiedocument  
18 december 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2020\) 749](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Economische en Financiële Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

Rechtsbasis  
113 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad  
Unanimititeit

Rol Europees Parlement  
Raadpleging

### **2. Essentie voorstel**

#### **a) Inhoud voorstel**

Dit voorstel beoogt, op de daarvoor genoemde onderwerpen, de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen aan de Commissie toe te kennen. Onder de huidige btw-richtlijn heeft de Commissie dergelijke uitvoeringsbevoegdheden niet. Deze bevoegdheid ligt momenteel geheel bij de Raad (op basis van een voorstel van de Commissie) die besluit met eenparigheid van stemmen (artikel 397 btw-richtlijn).

Onder de huidige btw-richtlijn bestaat naast de uitvoeringsbevoegdheid voor de Raad de mogelijkheid tot niet-bindend onderzoek door het "btw-comité" naar de toepassing van communautaire btw-bepalingen. Het btw-comité is een raadgevend comité dat is opgericht krachtens artikel 398 van de btw-richtlijn. Het btw-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie, en onderzoekt - op verzoek van de Commissie of een lidstaat - uitvoeringsvraagstukken die betrekking hebben op de toepassing van EU-btw-bepalingen. Dit betreft bijvoorbeeld de btw-richtlijn, uitvoeringsverordeningen maar ook de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Het btw-comité kan momenteel alleen niet-bindende richtsnoeren betreffende de toepassing van de btw-richtlijn overeenkomen. Unanimititeit wordt nagestreefd maar is hierbij niet vereist. De richtsnoeren zijn openbaar en worden gepubliceerd door de Commissie.

De Commissie vindt de huidige werkwijze niet langer voldoende omdat men binnen het btw-comité niet altijd slaagt richtsnoeren vast te stellen en omdat indien wel richtsnoeren worden vastgesteld, deze richtsnoeren volgens de Commissie niet altijd tot een uniforme toepassing van de EU-btw-

wetgeving leiden. Ook geeft de Commissie aan dat de uitleg van een communautair begrip in de btw-richtlijn doorgaans pas na langere tijd definitief duidelijk wordt met een arrest van het HvJ-EU en dat het HvJ-EU dan soms niet alle onzekerheden wegneemt of juist een andere uitleg geeft dan die tot dan toe door de meerderheid van de lidstaten werd gedeeld.

Om deze situatie op te lossen stelt de Commissie voor uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toe te kennen voor bepaalde gebieden van de btw die volgens de Commissie momenteel veelal worden behandeld in het btw-comité. In het voorstel worden deze gebieden nader toegelicht. Het gaat om bepalingen van de btw-richtlijn waarvoor een gemeenschappelijke interpretatie vereist is. Hierbij wordt een comité ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, dat moet toezien op de vaststelling van deze uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie. Dit wordt een "comitologiecomité". Voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling wordt gebruikt gemaakt van de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van verordening (EU) 182/2011. Het comitologiecomité adviseert via gekwalificeerde meerderheid over de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie: in beginsel wordt slechts na een positief advies van het comité (eventueel in beroep) een uitvoeringshandeling vastgesteld.

b) Impact assessment Commissie  
De Commissie heeft geen effectbeoordeling uitgevoerd.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet onderschrijft het streven om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme uitleg van uitvoeringsvraagstukken. Echter, het kabinet hecht aan de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming door de Raad op voorstel van de Commissie, zoals in de huidige btw-richtlijn.

Het kabinet hecht hieraan om puur nationale belangen, waaronder een balans in administratieve- en uitvoeringslasten om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels, zoveel mogelijk te kunnen borgen bij de vaststelling van de fiscale regels en uitvoeringsmaatregelen. Voor een optimale eenduidige toepassing van de btw-regelgeving zet het kabinet bovendien in op samenwerking via meerdere kanalen, onder andere het bestaande btw-comité, Europese overlegorganen - op diverse niveaus en onderwerpen - zoals Tadeus, VAT Forum, Group on the Future of VAT, Fiscalis, SCIT en SCAC, alsmede internationale samenwerking en gezamenlijke controles door de lidstaten en hun belastingdiensten.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet is voorstander van uniforme regels op het gebied van de btw en het streven om zoveel mogelijk toe te werken naar een uniforme uitleg van definities om de situatie van geen of dubbele belasting te voorkomen en tot een eerlijke en eenvoudige btw-heffing komen.

Het kabinet is kritisch over de ruime reikwijdte van de bevoegdheidsoverdracht, de doelmatigheid van het voorstel, de voorgestelde besluitvorming en de wijze waarop het functioneren van het huidige btw-comité in het voorstel wordt beschreven. Hieronder wordt ingegaan op elk van deze onderdelen.

#### **Ruime reikwijdte bevoegdheidsoverdracht**

Met dit voorstel kan de Commissie via de nieuw voorgestelde procedure onder meer bepalen hoe relevante basisdefinities (termen) in de richtlijn moeten worden uitgelegd. Dit gaat mogelijk verder dan een gelijke uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt bepaald waar en waarover btw geheven wordt en wat de reikwijdte van een regeling is. Dit heeft invloed op aan welke lidstaat de geheven btw toekomt. Dit kan ook invloed hebben op bijvoorbeeld administratieve lasten en uitvoeringslasten en de wijze van toezicht en handhaving. Dat zijn voor het kabinet essentiële onderwerpen die niet via een uitvoeringshandeling kunnen worden geregeld.

#### **Doelmatigheid van het voorstel**

Het kabinet betwijfelt of dit voorstel geschikt is om het beoogde doel te behalen: in kortere tijd definitief duidelijkheid geven over de uitleg van een communautair btw-begrip. De te behalen

winst ten opzichte van de bestaande procedures, is onvoldoende duidelijk. Niet duidelijk is hoe de voorgestelde nieuwe procedure zich verhoudt tot de bestaande gremia en wie bepaalt welke procedure voor een bepaald onderwerp wordt gevolgd. De coördinatie van het uitvoeringsbeleid en de samenwerking op het gebied van de btw om te komen tot een uniforme uitvoering van de btw-richtlijn is derhalve veel breder dan alleen de uitvoeringsverordeningen van de Raad en het bestaande btw-comité. Beoordeeld vanuit dit bredere kader, welke samenhang door de Commissie niet lijkt te worden meegewogen of is uitgewerkt, is er weinig toegevoegde waarde te verwachten van het voorstel. Daarnaast zullen nieuwe uitvoeringshandelingen even goed moeten worden geïnterpreteerd (wellicht met minder ruimte) door nationale rechters en/of het Europese Hof van Justitie en kan de Commissie in dat opzicht niet voorzien in een definitief standpunt over de bepalingen van de btw-richtlijn. Het kabinet verwacht daarom niet dat de voorgestelde nieuwe procedure het aantal rechtszaken zal doen afnemen of per definitie leidt tot definitieve uniforme toepassing. Daar waar lidstaten zich niet houden aan richtlijnen of verordeningen, kan de Commissie nu al gebruik maken van een inbreukprocedure.

#### Besluitvorming

De toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie heeft tot gevolg dat voor de beschreven onderdelen op het gebied van de btw uitvoeringshandelingen in beginsel na een positief advies bij gekwalificeerde meerderheid door het comitologiecomité, door de Commissie kunnen worden vastgesteld. Het kabinet hecht echter aan de huidige structuur waarbij uitvoeringshandelingen uitsluitend door de Raad kunnen worden vastgesteld op voorstel van de Commissie overeenkomstig artikel 397 van de huidige btw-richtlijn en niet-bindende richtsnoeren voor uitvoeringsvraagstukken kunnen worden aangenomen in het btw-comité. Deze structuur is noodzakelijk ter borging van de relevante nationale omstandigheden die een rol spelen en juist te weinig eenduidig kunnen zijn om in de EU op dit terrein uitvoeringshandelingen vast te laten stellen door de Commissie (afhankelijk van het advies van het comitologiecomité).

Een overdracht van (uitvoerings)bevoegdheden van de Raad naar de Commissie, is niet in overeenstemming met de door het kabinet gewenste wijze van besluitvorming op dit terrein. Waar opportuun en mogelijk, moet volgens het kabinet meer uniforme btw-toepassing komen vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen, die via unanimititeit door de Raad, worden vastgesteld. Voor het Nederlandse kabinet is de motie Omtzigt/Bosman die op 30 september jl. met ruime meerderheid is aangenomen, leidend. [Kamerstukken II 2020/21, 21501-20, nr. 1599.]

#### Functioneren btw-comité

De Commissie koppelt het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden op deze onderwerpen aan het functioneren van het bestaande btw-comité. Het bestaande btw-comité is beperkt tot de uitvoeringsproblematiek bij de toepassing van het fiscaal beleid. Waar uitlegvraagstukken voorgenoemde essentiële onderwerpen raken, dient de Commissie deze als voorstel voor een wijziging van de btw-richtlijn voor te leggen aan de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 113 VWEU. De ervaring van het kabinet met het raadgevende btw-comité is dat lidstaten een constructieve en betrokken houding hebben. Als er geen unanieme instemming kan worden bereikt ten aanzien van de uitleg, zoals voorgesteld door de Commissie, heeft dit in de regel valide beleids- of uitvoeringsredenen. Het functioneren van het bestaande btw-comité zou mogelijk verder verbeterd kunnen worden door in de schriftelijke behandeling van de richtsnoeren ruimte te laten voor tekstuele input door de lidstaten.

De voorbeelden van de Commissie betreffende de richtlijn snelle oplossing (quick fixes) zijn daar goede illustraties van. Zo heeft het eerstgenoemde voorbeeld - of binnen de regeling Voorraad op afroep sprake is van een vaste inrichting - niet tot een unaniem richtsnoer geleid. De reden hiervoor is echter dat in deze situatie de Commissie een nieuwe uitleg voorstelde en dit ter stemming voorlegde aan de lidstaten. In dit door de Commissie vormgegeven richtsnoer introduceerde de Commissie een nieuwe definitie voor "vaste inrichting", terwijl in de btw-richtlijn al twee definities van een vaste inrichting bestaan, die conform de desbetreffende jurisprudentie nader zijn uitgewerkt in een uitvoeringsverordening van de Raad. Een derde nieuwe definitie maakt de regelgeving onnodig complex en roept vragen op. Bovenal had de nieuw voorgestelde definitie tot gevolg dat de toepassing van de voor het bedrijfsleven bedoelde uniforme versoepeling van de regeling Voorraad op afroep in belangrijke mate beperkt werd. Daardoor zouden meer bedrijven dan nu zich hebben moeten registreren in de lidstaten waar ze een



voorraad aanhouden en daar aangiften- en listingsverplichtingen moeten vervullen. Het doel van de regeling Voorraad op afroep is juist om deze administratieve verplichtingen te vermijden. Als de bestaande definitie van een vaste inrichting zou zijn voorgesteld dan was een unanieme richtsnoer en gelijke uitvoering mogelijk wel bereikt, als ook de beoogde doelstelling van de regeling Voorraad op afroep.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland kritisch tegenover dit voorstel.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre niet uitgelaten over het richtlijnvoorstel. Het dossier zal behandeld worden door de ECON-commissie.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) **Bevoegdheid**

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De voorgestelde rechtsgrondslag van de voorstellen is artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

b) **Subsidiariteit**

Het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld op subsidiariteit. Het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie op bepaalde gebieden van de btw kan uitsluitend op het niveau van de EU worden gerealiseerd. Toekenning van uitvoeringsbevoegdheden geschiedt door aanpassing van de richtlijn. Gelet op de doelstelling van uniforme uitvoering van de btw-richtlijn is optreden op EU-niveau noodzakelijk.

c) **Proportionaliteit**

Het voorstel wordt door het kabinet negatief beoordeeld op proportionaliteit. Deze voorstellen staan niet in de juiste verhouding tot het te bereiken doel. De toekenning van de bevoegdheid (op genoemde onderwerpen) aan de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen betekent een verschuiving van de Raad naar de Commissie om deze handelingen vast te stellen. De Commissie kan hiertoe overgaan indien het comitologiecomité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, hier na stemming met gekwalificeerde meerderheid geen negatief advies over uitbrengt.

Het kabinet hecht aan de noodzakelijke beleidsvrijheid voor lidstaten en is van mening dat meer uniforme btw-toepassing moet komen vanuit de Raad via wetgeving en waar opportuun en mogelijk via uitvoeringshandelingen, die beide met unanimité door de Raad worden vastgesteld. Daarnaast kan meer uniforme uitleg van de genoemde btw-onderwerpen ook op andere, minder ingrijpende wijze worden verwezenlijkt. Zo kan worden gedacht aan een beter gebruik van de bestaande gremia, zoals het raadgevend btw-comité.

#### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

**Consequenties EU-begroting**

Er worden geen consequenties verwacht voor de EU-begroting. Mochten die er toch zijn, dan 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.

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

Geen directe gevolgen, maar zoals vermeld betreft het wetsvoorstel wel de wetgeving met betrekking tot de plaats van heffing. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

b) **Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger**

Geen

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

Dit voorstel zelf heeft geen gevolgen voor de regeldruk; de gevolgen voor de regeldruk van toekomstige uitvoeringshandelingen kan nu niet worden beoordeeld. Uiteraard heeft het kabinet ook aandacht voor de regeldruk bij deze uitvoeringshandelingen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht

De concurrentiekracht van de EU blijft ongewijzigd.

## **6. Implicaties juridisch**

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid  
Geen

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

Zie hiervoor ook de beoordeling onder 3b. Het kabinet is kritisch over de beoogde toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Het kabinet hecht aan de huidige praktijk binnen de btw-richtlijn waarbij uitvoeringshandelingen uitsluitend door de Raad met unanimité kunnen worden vastgesteld.

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

De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De Commissie heeft geen implementatietermijn voorgesteld.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de bestaande richtlijn zijn regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging. Het is onduidelijk of deze nieuwe voorgestelde maatregelen daarin worden meegenomen. Een evaluatie over het huidige functioneren van het btw-comité wordt door het kabinet wenselijker geacht dan de nu voorgestelde maatregelen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Hoewel het voorstel ziet op de overdracht van wettelijke bevoegdheden van de Raad, lijkt het inhoudelijk bedoeld voor uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot de EU-wetgeving en jurisprudentie zoals thans behandeld in het raadgevend btw-comité. Dit betreft met name de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst en de nationale beleidsbesluiten. Deze uitvoering kan worden ingeperkt als dit richtlijnvoorstel wordt aangenomen. Terwijl die uitvoering vaak niet alleen gebaseerd is op de implementatie van de btw-richtlijn in de Wet op de omzetbelasting, maar bijvoorbeeld ook op (de verhouding ervan tot) de nationale jurisprudentie en aanpalende nationale wetgeving zoals bestuurs- en formeel recht. Deze bredere inbedding is niet meer goed te bewaken onder dit richtlijnvoorstel. De uitvoeringshandeling wordt op voorstel van de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten vastgesteld, waarbij de puur Nederlandse belangen ondergeschikt kunnen zijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## **9. Signalering en advisering**

Niet van toepassing

## **10. Europees krachtenveld en acties**

a) Krachtenveld, aanvullend

5.1.2a

b) Nederlands impact assessment  
n.v.t.

c) Lobby  
n.v.t.

## **11. Betrokken partijen**

a) Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden  
Buitenlandse Zaken:

5.1.2e

Economische Zaken en Klimaat:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

## **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU, Richtlijn 2004/109/EC, Richtlijn 2006/43/EC en Verordening (EU) No 537/2014, inzake corporate sustainability reporting

Datum ontvangst Commissiedocument

21 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 189](#), en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#).

Nr. impact assessment Commissie

[SWD \(2021\) 150](#) EUR-Lex - 52021SC0150 - NL - EUR-Lex (europa.eu) en [SEC \(2021\) 164](#)

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën

Rechtsbasis

Artikelen 50 en 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

### **a) Inhoud voorstel**

Met het richtlijnvoorstel wil de Commissie voldoen aan de groeiende behoefte in de samenleving aan een duurzaamheidsrapportage door ondernemingen. Dat is een jaarlijkse rapportage die gaat over ecologische (milieu-), sociale en werkgelegenheidszaken, eerbiediging van de mensenrechten, en bestrijding van corruptie en van omkoping (de duurzaamheidsfactoren). Er bestaat nu al een algemene verplichting voor Europese beursvennootschappen, banken en verzekeraars met meer dan 500 werknemers om sinds boekjaar 2017 te rapporteren over deze niet-financiële informatie. De Commissie stelt voor om deze groep ondernemingen die moet rapporteren uit te breiden en de informatie waarover gerapporteerd moet worden te specificeren, de rapportages beter toegankelijk en onderling vergelijkbaar te maken door standaardisering en digitalisering, en de rapportage aan een audit te onderwerpen.

Informatie over de duurzaamheidsrisico's die ondernemingen lopen en over de impact van ondernemingen op hun omgeving is volgens de Commissie essentieel voor een succesvolle implementatie van het EU-Actieplan Duurzame Financiering, de Europese Green Deal en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG's). Investeerders hebben deze informatie nodig, ook om aan hun verplichtingen te voldoen op grond van de Verordening Informatieverschaffing over Duurzaamheid in de Financiële dienstensector. De Commissie wil met dit voorstel ondernemingen in staat stellen om op een zo efficiënt mogelijke wijze aan de

informatiebehoefte te voldoen. Standaardisering van de informatie draagt daar volgens de Commissie aan bij. Die standaarden zullen de informatie specificeren waarover gerapporteerd moet worden en zo nodig de structuur waarin die informatie moet worden verstrekt. De Commissie zet daarbij in op uitwisseling met en afstemming op de diverse internationale instrumenten die er op dit terrein al zijn en worden ontwikkeld.

Voorgesteld wordt alle grote kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen, alle grote rechtspersonen en alle beursvennootschappen (met uitzondering van micro-beursvennootschappen) onder de rapportage-eisen te brengen. In dit fiche worden zij gezamenlijk kortheidshalve aangeduid als "ondernemingen". Grote beursvennootschappen en andere grote ondernemingen, banken en verzekeraars moeten gaan rapporteren vanaf boekjaar 2023, kleine en middelgrote beursvennootschappen vanaf boekjaar 2026. De informatie moet worden opgenomen in het jaarlijkse bestuursverslag van de onderneming en gepubliceerd in het digitale formaat (XHTML) dat al is voorgeschreven voor de jaarrekening van beursvennootschappen.

Bij het opstellen van de rapportage moet de onderneming zowel kijken naar de invloed van de onderneming op de duurzaamheidsfactoren als de invloed van de duurzaamheidsfactoren op de onderneming, de zogenaamde dubbele materialiteit. De rapportage moet een beschrijving bevatten van het ondernemingsmodel, het ondernemingsbeleid, de doelstellingen en de strategie ten aanzien van de duurzaamheidsfactoren, de rol die het bestuur en de commissarissen daarbij spelen en de risico's die daarmee gepaard gaan. Ook moet worden beschreven hoe de onderneming aansluit bij de transitie naar een duurzame economie en bij de klimaateisen van het Verdrag van Parijs. Beschreven moet worden welke vooruitgang de onderneming heeft gemaakt om haar duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken. Verder dient een beschrijving gegeven te worden van het proces van gepaste zorgvuldigheid ("due diligence"), waarbij de negatieve gevolgen in de waardeketen van de onderneming moeten worden beschreven, zowel de negatieve gevolgen ten aanzien van de activiteiten van de eigen onderneming als ten aanzien van de zakelijke relaties en de toeleveringsketen. Tevens moeten de maatregelen worden beschreven die zijn genomen om de negatieve gevolgen te voorkomen, te beperken en te herstellen.

De audit op deze rapportage kan door de accountant worden uitgevoerd die tevens de wettelijke controle uitvoert. Lidstaten kunnen ook derde partijen accrediteren om deze audit uit te voeren bij ondernemingen. De audit geeft een beperkte mate van zekerheid, wat neerkomt op het oordeel of de informatie een afwijking van materieel belang bevat. In het accountantsverslag dient het oordeel over de duurzaamheidsrapportage te worden meegenomen. Het bestaande toezicht op de accountantscontrole wordt aangepast voor de uitbreiding van de audit op de duurzaamheidsrapportage.

#### b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment was geconcentreerd rond drie beleidsvragen. De eerste beleidsvraag luidde of er EU-standaarden ontwikkeld en verplicht gesteld zouden moeten worden. De tweede vraag was of de informatie gecontroleerd zou moeten worden en zo ja, op welk niveau. De derde vraag ging over de categorieën ondernemingen die aan de rapportage-eisen moeten voldoen. De administratieve lasten voor de ondernemingen, voor zover die nog niet vrijwillig over duurzaamheid rapporteren, bedragen volgens de Commissie in de EU € 1.2 miljard eenmalige invoeringskosten en € 3.6 miljard jaarlijks terugkerende kosten voor in totaal 49.000 ondernemingen. De Commissie zet daartegenover dat ondernemingen zonder dit richtlijnvoorstel geconfronteerd zullen worden met een ongecoördineerde informatiebehoefte van gebruikers en met de nadelen van het ontbreken van consensus over de aard en omvang van de informatie en de wijze van rapporteren ten gevolge van het ontbreken van standaarden. Volgens de Commissie kan de ontwikkeling van een standaard leiden tot een besparing van € 24.200 tot € 41.700 per onderneming, indien daarmee volledig wordt voldaan aan de informatiebehoefte van gebruikers.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Bij het bepalen van het beleid ten aanzien van rapportageverplichtingen hecht het kabinet veel waarde aan de effectiviteit van het beleid, het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten voor ondernemingen en het realiseren van een zo groot mogelijk internationaal gelijk

speelveld.

Het kabinet onderstreept al sinds 2013 het belang van transparantie als wezenlijk element van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het doel daarbij is om bewustzijn en kennis over maatschappelijk verantwoord ondernemen te vergroten en ondernemingen te stimuleren hun waardeketen in kaart te brengen en eventuele risico's aan te pakken. Daarnaast zet het kabinet zich in om in de relevante Europese wetgevingsrapportage over klimaat- en circulaire risico's langs de lijnen van governance, strategie, risicobeheer en kengetallen op passende en coherente wijze te integreren en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale raamwerken. Ook heeft het kabinet steun gegeven aan de voorbereiding van de Task Force Nature related Financial Disclosure (TNFD). Verder bereidt het kabinet wetgeving voor ter bevordering van diversiteit in de top van ondernemingen. Onderdeel daarvan is een rapportageverplichting voor grote ondernemingen over hun streefcijfers, plan van aanpak en de resultaten daarvan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover dit richtlijnvoorstel. Het kabinet is van mening dat met het voorstel wordt voorzien in een groeiende behoefte van investeerders en andere geïnteresseerden om ondernemingen verantwoording te laten afleggen over zowel de impact van duurzaamheidsfactoren op de onderneming als de impact van de onderneming op mens en milieu. Het richtlijnvoorstel draagt daarmee naar verwachting bij aan het beter kanaliseren van financiële stromen richting duurzame investeringen en vormt samen met de EU-taxonomie een belangrijke pijler onder de Europese Green Deal. Het voorstel sluit bovendien aan bij de inzet van het kabinet ten aanzien van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), zoals beschreven in de beleidsnota "Van voorlichten tot verplichten".

De voorgestelde specificatie van de rapportageverplichtingen over duurzaamheidsfactoren draagt bij aan de transparantie en vergelijkbaarheid op het gebied van de duurzaamheid van ondernemingen, aan een gelijk speelveld in de EU en aan het stimuleren van IMVO en maatschappelijk verantwoord inkopen. Het kan ook bijdragen aan het behalen van SDG's en de klimaatdoelen van het Parijs-akkoord en aan de transitie naar een circulaire, sociale en inclusieve economie als ondernemingen hun inspanningen op deze punten transparant dienen te maken. Verder kan de informatie relevant zijn om een goed beeld te krijgen van de waardecreatie en de duurzaamheidsrisico's van een onderneming op de langere termijn. Door de voorgestelde regeling kunnen beleggers deze informatie eenvoudiger betrekken bij hun investeringsbeslissingen. Verder biedt de vereenvoudigde standaard, die wordt voorgesteld voor kleine en middelgrote beursvennootschappen, ook voor niet-beursgenoteerde MKB'ers de gelegenheid zich in positieve zin te onderscheiden door die standaard vrijwillig na te leven. Het kabinet is tevens met de Commissie van mening dat standaardisering van de informatie bijdraagt aan het beperken van de administratieve lasten, aan de naleving van de regels en aan de audit ervan. Standaardisering verbetert de vergelijkbaarheid en de verwerking van de informatie door gebruikers van de informatie.

In het impact assessment heeft de Commissie voor zover mogelijk (zie par. 5.c) een goed onderbouwde en realistische keuze gemaakt tussen de daarin opgesomde beleidsopties. Er is een goede afweging gemaakt tussen de wensen van gebruikers en de gevolgen daarvan voor de ondernemingen, zowel voor wat betreft de informatie waarover moet worden gerapporteerd, de ondernemingen die dat moeten doen en de audit die daarbij plaatsvindt.

Het kabinet zal de Commissie vragen beter verantwoording af te leggen waarom een van de bestaande kaders of standaarden (inhoudelijk) niet zou voldoen en in hoeverre in het richtlijnvoorstel al rekening is gehouden met bestaande kaders en standaarden. Het kabinet onderstreept het belang dat de Commissie met het richtlijnvoorstel aansluiting zoekt bij reeds bestaande EU-instrumenten en bij internationale ontwikkelingen. Het kabinet zal met aandacht kijken naar die aansluiting. Het kabinet zal erop blijven aandringen dat de Commissie haar invloed aanwendt en zich flexibel toont om te komen tot een wereldwijd gelijk speelveld door middel van een internationale standaard, met inachtneming van de kwaliteit van een dergelijke standaard. Het kabinet hecht daarbij vooral aan de initiatieven van de International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS), de Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) en het Global Reporting Initiative (GRI). Het richtlijnvoorstel incorporeert enkele TCFD-rapportageterreinen,

zoals de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie en de kansen die verduurzaming biedt.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde duurzaamheidsfactoren waarover beschrijvingen moeten worden opgenomen. Naast de specificering van de duurzaamheidsfactoren wordt in het voorstel ook de dubbele materialiteit (zie hiervoor in par. 3.a) explicieter gemaakt. Er zijn echter enkele aanpassingen wenselijk om de specificering praktisch toepasbaarder te maken. Het kabinet zal vragen om verheldering van enkele onderdelen van de informatieverplichtingen en om een betere stroomlijning daarvan met het oog op een gestructureerde uitwerking in de standaarden en ten behoeve van een efficiënte toepassing in de praktijk. Bovendien dient dit voorstel aan te sluiten op een mogelijke verplichting om als onderneming een interne procedure te hebben ten aanzien van gepaste zorgvuldigheid (zie nader in par. 2.a.), waarvoor na de zomer 2021 een richtlijnvoorstel wordt verwacht. Daaruit voortvloeiende rapportageverplichtingen zouden niet tot stapeling van beleid moeten leiden.

Het kabinet zet vraagtekens bij de verplichting om in het bestuursverslag informatie op te nemen over immateriële activa, waaronder intellectueel, menselijk, sociaal en relationeel kapitaal. Het kabinet zal de Commissie daarom om verheldering vragen over het verband tussen deze informatieverplichting en de hoofddoelstelling van het richtlijnvoorstel en over de verhouding van deze informatie in het bestuursverslag en de financiële informatie in de jaarrekening, waarin immers de immateriële activa al dienen te worden opgenomen.

De wijzigingen die in Richtlijn 2006/43/EG (Auditrichtlijn) en Verordening 537/2014 (Auditverordening) worden voorgesteld lijken vooral gericht op accountants(organisaties). Het kabinet zal vragen om verduidelijking hoe deze wijzigingen zich verhouden tot derde partijen die zijn geaccrediteerd om de controle van de duurzaamheidsrapportage te mogen verrichten.

Het kabinet zal ervoor pleiten om reeds bestaande nationale systemen voor het digitaal deponeren van jaarrekeningen en bestuursverslagen te kunnen handhaven, als die systemen uitgebreidere mogelijkheden bieden voor onder meer gebruikers van de informatie en voor innovatie.

#### c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Naar verwachting zal er steun zijn onder de lidstaten voor verruiming van de rapportagevereisten. Het Europees Parlement (EP) heeft eveneens nog geen formeel standpunt ingenomen, maar zal naar verwachting positief zijn over het voorstel. Het heeft al diverse malen aangedrongen op uitbreiding van de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn niet-financiële informatie. Het EP is voorstander van uitbreiding van de groep ondernemingen die moeten rapporteren, van het opstellen van Europese standaarden en van het verplicht stellen van een accountantsonderzoek. De Commissie Juridische Zaken van het EP zal het richtlijnvoorstel in behandeling nemen, de rapporteur is nog niet bekend.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op de artikelen 50 lid 1 en 114 VWEU. Op grond van artikel 50, lid 1, VWEU heeft de EU de bevoegdheid om richtlijnen vast te stellen teneinde de vrijheid van vestiging voor een bepaalde werkzaamheid te verwezenlijken. Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, waaronder de interne markt voor het vennootschapsrecht. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslagen. Het zijn ook dezelfde rechtsgrondslagen die reeds van toepassing zijn op de instrumenten die in het richtlijnvoorstel worden aangepast.

#### b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Het doel van het voorstel is de reeds bestaande duurzaamheidsrapportage uit te breiden en te specificeren met het oog op het verbeteren van de transparantie en vergelijkbaarheid op het gebied van de duurzaamheid van ondernemingen. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Nationale regels

volstaan in dat kader niet, omdat de problematiek en de behoeften van de kapitaalmarkt en andere gebruikers van duurzaamheidsrapportages grensoverschrijdend zijn en derhalve niet nationaal kunnen worden aangepakt. Met het voorstel wordt beoogd een gelijk speelveld te creëren binnen de EU. Het voorstel betreft bovendien aanpassing van bestaande EU-regelgeving. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan slechts op EU-niveau plaatsvinden.

**c) Proportionaliteit**

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken en is ook geschikt om het doel te bereiken. Het voorstel ziet uitsluitend op grote rechtspersonen, op beursgenoteerde ondernemingen (met uitzondering van micro-beursvennootschappen) en op grote banken en verzekeraars. Deze groep vertegenwoordigt volgens berekeningen van de Commissie 75% van de omzet van alle vennootschappen in de EU. Het richtlijnvoorstel heeft daardoor economisch gezien een groot bereik en raakt tegelijkertijd een relatief kleine groep ondernemingen. Daarnaast wordt voorgesteld om voor middelgrote en kleine beursondernemingen een eigen, vereenvoudigde, standaard te ontwikkelen. Hierdoor gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet onderschrijft de overwegingen van de Commissie dat de voorgestelde uitbreiding van de rapportageverplichting en de standaardisatie geschikt zijn om bij te dragen aan het doel van het voorstel. De standaardisering ondersteunt ondernemingen bij het opstellen van de rapportage en bevordert de vergelijkbaarheid van de informatie voor de gebruikers. Aangezien de huidige niet-bindende richtsnoeren van de Commissie volgens haar in onvoldoende mate hebben bijgedragen aan betere duurzaamheidsrapportages, deelt het kabinet het oordeel van de Commissie dat de stap naar een rapportageverplichting volgens standaarden, en in het verlengde daarvan meer wettelijke eisen aan de audit van de duurzaamheidsrapportage, geoorloofd is. Het kabinet beoordeelt het voorstel aldus ook proportioneel, omdat minder ingrijpend optreden onvoldoende is gebleken.

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

**a) Consequenties EU-begroting**

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen budgettaire gevolgen voor de EU. De Commissie geeft aan dat bestaande middelen zullen worden gebruikt om de ontwikkeling van de EU-standaarden te bekostigen. Het kabinet is 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.

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

Er kunnen budgettaire gevolgen zijn voor de instanties die belast zullen worden met de toezicht en handhaving van de rapportage-eisen. De eventuele budgettaire gevolgen worden 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 gevolgen voor de regeldruk bij de betrokken ondernemingen ten gevolge van de uitbreiding van de bestaande rapportage- en assurance-eisen zijn omvangrijk (zie hierboven par. 2.b). De Commissie heeft bij het bepalen van de omvang van de administratieve lasten een inschatting gemaakt, omdat de standaarden die de kosten in hoge mate zullen bepalen, nog niet bekend zijn. Het kabinet acht het daarom van belang dat de standaarden niet zullen leiden tot overschrijding van de huidige inschatting. Het kabinet zal er daarom op aandringen dat de Commissie een deugdelijk onderzoek naar de omvang van die lasten bij de ontwerpstandaarden voegt.

**d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

De gespecificeerde duurzaamheidsinformatie werpt een nieuwe blik op de onderneming, niet alleen omdat (een deel van) de inhoud van die informatie nieuw is, maar ook door het vooruitblikkende karakter en de nadruk op de lange termijn. De beschikbaarheid van die informatie over EU-ondernemingen kan zowel voordelen als nadelen voor de concurrentiekracht in de EU opleveren, afhankelijk van de positie waarin ondernemingen zich op duurzaamheidsterrein bevinden. Voor investeerders kunnen ondernemingen in de EU dankzij de aanwezigheid van deze informatie aantrekkelijker worden.



De EU draagt door de ontwikkeling van eigen standaarden bij aan de internationale ontwikkeling van duurzaamheidsrapportages en de standaardisering ervan. Anderzijds moet worden voorkomen dat de EU door die eigen standaarden alleen komt te staan en geen aansluiting vindt bij andere internationale ontwikkelingen. Daarom zal het kabinet zich – ook in EU-verband – tevens blijven inzetten voor het vastleggen van mondiale afspraken die zorgen voor de breedst mogelijke uniformiteit in standaarden en een gelijk speelveld.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De huidige verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn over niet-financiële informatie 2014/95/EU zijn geïmplementeerd in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en in het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie. De nieuwe rapportage-eisen zullen hieraan moeten worden toegevoegd en voor zover ze voortvloeien uit de wijziging van de Transparantierichtlijn zullen ze in Deel 5 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) worden opgenomen. Wijzigingen ten aanzien van de audit zullen in de Wet toezicht accountantsorganisaties worden verwerkt.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de voorschriften voor handhaving en sanctionering aansluiten bij de bestaande systematiek ten aanzien van de handhaving van de rapportageverplichtingen in het kader van de jaarrekening en het bestuursverslag, te meer omdat de duurzaamheidsrapportage deel uitmaakt van het bestuursverslag. Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat in het richtlijnvoorstel naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijke handhaving wordt opgenomen. Alleen de algemeenverkrijgbaarstelling van jaarrekeningen en bestuursverslagen van beursvennootschappen is in Nederland onderworpen aan bestuursrechtelijke handhaving (door de AFM), die van de overige ondernemingen is onderworpen aan strafrechtelijke handhaving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan  
De Commissie stelt voor om uiterlijk 31 oktober 2022 standaarden uit te vaardigen die de informatie specificeren die de ondernemingen moeten verstrekken. Uiterlijk 31 oktober 2023 zullen aanvullende en sectorspecifieke standaarden uitgevaardigd worden en een vereenvoudigde standaard voor toepassing door kleine en middelgrote beursvennootschappen. Ten behoeve van het opstellen van deze standaarden zijn delegatiebepalingen in het richtlijnvoorstel opgenomen. Die zijn ingegeven door een behoefte aan snelheid en flexibiliteit. Er zijn diverse internationale initiatieven voor standaarden en voor kaders voor standaarden en de Commissie wil helderheid scheppen in de regels die moeten worden nageleefd. Hoewel de standaarden in grote mate de inhoud van de rapportageverplichtingen zullen bepalen en daarmee een belangrijk onderdeel van de regelgeving zijn, heeft het kabinet begrip voor het voorstel voor gedelegeerde regelgeving. Het gaat om aanvulling van het rapportagekader dat in het richtlijnvoorstel wordt voorgesteld met meer gedetailleerde standaarden voor ondernemingen, waardoor delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand ligt. Die standaarden zullen mede vanwege internationale ontwikkelingen iedere drie jaar worden geëvalueerd en zo nodig aangepast.

De bevoegdheidsdelegatie is voldoende afgebakend naar inhoud en strekking. Het richtlijnvoorstel noemt diverse onderwerpen waaraan bij de invulling van die standaarden ten minste aandacht moet worden gegeven op de terreinen van ecologische, sociale en werkgelegenheidszaken, zoals aanpassing aan klimaatverandering, tegengaan van het verlies van biodiversiteit, circulaire economie, gendergelijkheid, goede arbeidsomstandigheden, het respecteren van mensenrechten en maatregelen tegen omkoping en corruptie. Bij het opstellen van die standaarden zal de Commissie rekening houden met andere EU-maatregelen zoals de EU-taxonomie en met reeds bestaande internationale kaders en standaarden. De Commissie zal zich laten adviseren door de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) en door diverse EU-organisaties zoals de European Securities and Markets Authority (ESMA), een van de toezichthouders op de EU-kapitaalmarkt. Bij de verdere afstemming van die standaarden wordt gebruikt gemaakt van reeds bestaande groepen en platforms van betrokken organisaties die op basis van de EU-taxonomie in het leven zijn geroepen, waaronder een deskundigengroep met experts uit de lidstaten. De

Commissie zal de standaarden iedere drie jaar evalueren en zo nodig aanpassen, ook aan internationale ontwikkelingen. Vanwege de internationale ontwikkelingen geeft het kabinet de voorkeur aan een delegatie voor bepaalde duur met stilzwijgende verlenging, zodat bij die verlenging steeds beoordeeld kan worden of een EU-standaard nog opportuun is.

Het kabinet kan zich vinden in de wijze waarop de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid heeft vormgegeven. Door aan te sluiten op de rol die EFRAG al heeft bij de advisering over de toepassing van de International Financial Reporting Standards in de EU, acht het kabinet dat proces met voldoende waarborgen omgeven. Voor het kabinet is het van belang dat door EFRAG alle relevante belanghebbenden daarbij voldoende worden betrokken en het kabinet zal daar op aandringen bij de Commissie.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
De richtlijn moet op 1 december 2022 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving en die wetgeving moet van toepassing zijn op boekjaren die starten op of na 1 januari 2023. Het kabinet is van mening dat de implementatietermijn dient te worden gekoppeld aan de afronding van de totstandkoming van de richtlijn. Door het noemen van de datum van 1 december 2022 lopen de lidstaten het risico nauwelijks tijd over te hebben voor nationale implementatie indien de onderhandelingen in de EU uitlopen. Ook het bedrijfsleven heeft meer tijd nodig om zich voor te bereiden op de informatie die het moet verzamelen. Het kabinet zal zich inzetten voor een realistische implementatietermijn, zodat ook het bedrijfsleven voldoende voorbereidingstijd krijgt, waarbij het kabinet ook aandacht zal hebben voor het zo spoedig mogelijk realiseren van de vereenvoudigde richtlijn voor beursgenoteerde MKB-ondernemingen en van aansluiting bij de reeds voor institutionele beleggers geldende rapportageverplichtingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
De Commissie zal de standaarden iedere drie jaar evalueren en ook na drie jaar over de audit rapporteren. Het kabinet acht dit wenselijk, vooral met het oog op de aansluiting van de standaarden op internationale ontwikkelingen.

e) Constitutionele toets  
N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Voor de handhaving van de rapportage-eisen is voorzien in bestuurlijke boetes, met de verplichting om inbreuken op de rapportage-eisen openbaar te maken, inclusief de naam van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inbreuk heeft gepleegd. Ook zijn gedetailleerde voorschriften gegeven voor de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van de sancties, zoals de ernst van de inbreuk. Zie voor de implicaties voor handhaving in paragraaf 6.a.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel draagt volgens de Commissie bij aan de verbintenissen en de doelstellingen die de EU en Nederland hebben onderschreven in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs en aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's), de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, de VN-Principes voor Bedrijfsleven en Mensenrechten (UNGP's of Ruggie Principes), de Principes voor Verantwoord Beleggen en de Global Compact van de VN, aan de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) en de Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en aanverwante sectorale richtlijnen van de OESO, aan de Tripartiete Verklaring inzake Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid van ILO en aan de ISO 26000 Standaard over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Veel ondernemingen die onder de voorgestelde rapportageverplichting vallen, zijn via hun waardeketen verbonden met ontwikkelingslanden, waar zij bijvoorbeeld grondstoffen vandaan halen, halffabricaten produceren of eindproducten naar toe exporteren. Derhalve kan de uitbreiding van de rapportageverplichting zoals door de Commissie voorgesteld, enerzijds bijdragen aan het genereren van meer duurzame investeringen en privaat kapitaal in ontwikkelingslanden en deze landen helpen in het behalen van

de SDG's. Anderzijds heeft het afleggen van verantwoording (accountability) door ondernemingen een positief effect op het inzichtelijk maken van IMVO-risico's in de waardeketen, zoals kinderarbeid, waarmee deze risico's effectiever kunnen worden aangepakt.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## **9. Signalering en advisering**

N.v.t.

## **10. Europees krachtenveld en acties**

### **a) Krachtenveld, aanvullend**

5.1.2a

### **b) Nederlands impact assessment**

N.v.t.

### **c) Lobby**

NGO's die zich richten op onderwerpen als milieu, mensenrechten en arbeidsrechten, zijn een groot voorstander van een uitgebreide rapportageverplichting voor alle ondernemingen. Dit is een sterke en omvangrijke lobby, die bij het Europees Parlement veel invloed heeft. In Nederland zijn ook de investeerders (Eumedion) groot voorstander van een brede duurzaamheidsrapportage die op alle duurzaamheidsfactoren betrekking heeft en van internationale standaardisatie. Als die laatste te lang op zich laat wachten, dan dient de EU volgens hen met een eigen standaard zoveel mogelijk voort te bouwen op bestaande internationale raamwerken.

Het bedrijfsleven (VNO-NCW en MKB-Nederland) beseft dat deze informatie in toenemende mate van hen wordt verlangd en wil verantwoordelijkheid nemen voor een inclusieve en duurzame samenleving. Het bedrijfsleven vindt het vooral van belang dat de administratieve lasten en kosten, zoals die van de assurance, binnen aanvaardbare grenzen blijven en dat het gelijke speelveld zo groot mogelijk wordt gemaakt, vooral daar waar het om de standaardisering gaat. De NBA (accountants) is van mening dat klimaatrisico's en kansen een financiële dimensie hebben en daardoor van belang zijn voor de continuïteit van elke organisatie. Zij vindt vooral dat er zo snel mogelijk een Europees rapportagekader voor NFI-standaarden dient te komen.

## **11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en medeoverheden

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BHOS)

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

5.1.2e

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

5.1.2e

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

5.1.2e

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

5.1.2e

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

## **IenW, COM(2020)739, Richtlijn codificatie minimumopleidingsniveau van zeevarenden**

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden (codificatie)

Datum ontvangst Commissiedocument  
18 november 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2020\) 739](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rechtsbasis  
Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Besluitvormingsprocedure Raad  
Gewone wetgevingsprocedure

Rol Europees Parlement  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

a) Inhoud voorstel

Het onderhavige voorstel betreft de codificatie van Richtlijn 2008/106/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden. Zoals in overweging 1 van het voorstel is aangegeven, is Richtlijn 2008/106/EG de afgelopen periode herhaaldelijk gewijzigd. Het betreft wijzigingen uit 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159) [Zie geannoteerde agenda Transportraad 3 december 2018 met kenmerk IenM/BSK-2018/235149]

Het voorstel is nu om de huidige richtlijn te codificeren, omdat het door meermaals gewijzigde regels van belang is om het recht duidelijk en doorzichtig te maken. Dit voorstel laat de inhoud van de handelingen die worden herschikt voor het overgrote deel onverlet en beperkt zich ertoe deze samen te voegen en daarin slechts her en der wijzigingen en toevoegingen aan te brengen die de richtlijn ten goede komen. Dit betreft een verduidelijking van de onderlinge erkenning van de door lidstaten, en erkende derde landen, afgegeven beroepsbekwaamheidsbewijzen van zeevarenden. Ook zorgt de gecodificeerde richtlijn voor de verdere verbetering van een gecentraliseerd systeem van erkenning van derde landen.

De opleiding en diplomering van zeevarenden is op internationaal niveau geregeld door het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van 1978 (STCW-verdrag) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Het STCW-verdrag is daarbij ook opgenomen in het Unierecht door middel van deze richtlijn inzake minimumopleidingseisen die zijn gesteld op het niveau van de Europese Unie. De Richtlijn

minimumopleidingsniveau van zeevarenden regelt de normen op dit gebied binnen de Europese Unie zodat dezelfde regels gelden voor de zeevarenden op schepen van EU-lidstaten. Het voorstel betreft voor een aanzienlijk deel de uitvoering van het STCW-verdrag inzake de opleiding, diplomering en wachtdienst. De richtlijn verbetert daarbij de uitwisseling van zeevarenden tussen lidstaten middels de onderlinge erkenning van de vaarbevoegdheidsbewijzen en bekwaamheidsbewijzen, en borgt de kwaliteit van de opleiding en de beroepskwalificaties van zeevarenden uit derde landen.

b) Impact assessment Commissie  
Niet opgesteld

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het kader van minimumopleidingsniveau voor zeevarenden zet Nederland in op de veiligheid van schepen en de bemanning. De kwaliteit van het nautisch onderwijs en de aanvullende beroepsvereisten van zeevarenden is daarvoor van groot belang. Verder is de onderlinge erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen, bekwaamheidsbewijzen en medische verklaringen tussen de lidstaten van groot belang voor de maritieme sector. Om een gelijk speelveld tussen de verschillende lidstaten te behouden, zet Nederland daarom in op uniformiteit en verduidelijking van regelgeving tussen lidstaten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De codificatie van Richtlijn 2008/106 met de wijzigingen van 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159) is positief met het oog op verduidelijking van regelgeving. De wijzigingen onder 2019 (2019/1159) die zijn meegenomen in deze nieuwe richtlijn d.m.v. een codificatie werden eerder al als een goede ontwikkeling gezien, deze zijn namelijk realistisch en in lijn met de praktijk en het Nederlandse beleid. In essentie wordt in de huidige richtlijn al een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voorzien voor zowel overheid als bedrijfsleven en leidt het tot het toepassen van uniforme procedures voor de beoordeling van de kwaliteit van het nautisch onderwijs in derde landen.

De samenvoeging van de richtlijnen van 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159) en de enkele nieuwe aspecten en verhelderingen die de gecodificeerde versie bevat ten opzichte van de huidige richtlijn wordt door het kabinet wenselijk geacht. De enkele nieuwe onderdelen zijn in lijn met het beleid van het kabinet en betreffen wijzigingen die onduidelijkheden in de richtlijn wegnemen. Dit betreft met name verduidelijkingen over het erkennen van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden tussen de lidstaten alsook tussen lidstaten en derde landen. In eerdere versies van de richtlijn stond dit niet of niet altijd even helder beschreven, en werden enkel 'vaarbevoegdheidsbewijzen' benoemd. Een bewijs van bekwaamheid wordt anders aangemerkt dan het vaarbevoegdheidsbewijs dat aan een zeevarende wordt afgegeven, en vermeld andere relevante eisen op het gebied van opleiding, vaardigheden of dienstdienst is voldaan. Dit neemt inconsistentie en onduidelijkheid weg van de implementatie van deze richtlijn tussen de lidstaten en brengt de richtlijn in lijn met het internationale STCW-verdrag. Het kabinet staat hier positief tegenover en kan instemmen met de verduidelijking van de richtlijn door middel van de codificatie waardoor duidelijk wordt gemaakt wat de geldende regels zijn en minder zoekwerk vereist is.

Daarbij is het ook van belang om de kwaliteit van de opleiding en de beroepskwalificaties van zeevarenden uit derde landen te borgen. Het kabinet staat voor een efficiënte werking van het gecentraliseerde systeem binnen de EU omdat de kwaliteit van de opleiding van zeevarenden in derde landen en hun beroepsbekwaamheid daarmee wordt geborgd. De uitvoering van dit systeem is in handen gelegd van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA).

Naast de belangrijke verduidelijking van onderlinge erkenning van de bekwaamheidsbewijzen tussen de lidstaten, zorgt deze gecodificeerde richtlijn voor de verbetering van het gecentraliseerd systeem van erkenning van derde landen, die daarbij worden beoordeeld op naleving van het STCW-verdrag. Met deze erkenning is het mogelijk om buitenlandse vaarbevoegdheidsbewijzen te erkennen op grond van voorschrift I/10 van het STCW-verdrag. Positief aan het voorstel is dat een aanpassing is opgenomen van de procedures voor de erkenning van derde landen of het intrekken

van die erkenning, omdat in de richtlijn is verduidelijkt dat erkenning van derde landen niet alleen de vaarbevoegdheidsbewijzen maar ook de bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden betreft. Deze aanpassing is in lijn met de praktijk en zorgt ook voor een verduidelijking van de procedure om als lidstaat zeevarenden uit een derde land te erkennen alsook een aanvraag voor de erkenning van een derde land in te dienen.

c) **Eerste inschatting van Europees krachtenveld**

Het voorstel betreft voor een aanzienlijk deel de uitvoering van het STCW-verdrag inzake de opleiding, diplomering en wachtdienst. De richtlijn verbetert de uitwisseling van zeevarenden tussen lidstaten op basis van het STCW-verdrag voor de wenselijke vermindering van administratieve lasten. Een meerderheid van de lidstaten heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het codificatievoorstel van de Commissie. Ook het Europees Parlement kan zich vinden in het voorstel dat gericht is op verduidelijking van de huidige regelgeving met betrekking tot het minimumopleidingsniveau van zeevarenden.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) **Bevoegdheid**

De voorgestelde rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie VWEU wordt onderschreven. Op grond van dit artikel kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) **Subsidiariteit**

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het onderhavige voorstel tot codificatie, met daarin de belangrijke inhoudelijke wijziging over het erkennen van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden tussen de lidstaten alsook tussen lidstaten en derde landen heeft een verduidelijking van de regelgeving, een geharmoniseerd minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de EU en de verdere realisatie van een gelijk speelveld tot doel. Daarnaast draagt het bij aan een geharmoniseerd systeem inzake STCW voor zeevarenden binnen de EU en zeevarenden die vanuit derde landen op Europees gevlagde schepen varen. Deze doelstellingen kunnen, vanwege de grensoverschrijdende omvang en de gevolgen hiervan, het beste door de Unie worden verwezenlijkt en niet door de lidstaten afzonderlijk. Bovendien kan een codificatie van EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) **Proportionaliteit**

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorgestelde optreden gaat in dezen niet verder dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken. Een geharmoniseerd en efficiënt Europees optreden in het kader van minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de EU wordt door het voorstel voortgezet in lijn met de vorige richtlijn. De voorgestelde inhoudelijke wijziging tot erkenning van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden draagt hieraan bij. Het voorstel voor de gecodificeerde richtlijn is bovendien geschikt om de huidige richtlijn te verbeteren en daarmee bij te dragen aan duidelijke en doorzichtige regelgeving. Het voorstel wordt daarom als proportioneel gezien.

#### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

a) **Consequenties EU-begroting**

Er is geen sprake van implicaties voor de EU-begroting. De winst aan effectiviteit door deze richtlijn zal gericht zijn op de personele capaciteit van EMSA die nu beter kunnen worden ingezet om aan verplichtingen te voldoen, maar niet leiden tot kostenbesparing. Het kabinet is van mening dat eventueel 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.

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

In de richtlijn wordt bij artikel 27 in het kader van digitalisering gesproken over een elektronisch systeem voor het overleggen van kwalificaties van zeevarenden. Bij de uitvoeringsinstanties (Kiwa

Register, in opdracht van ILT) zal nader in beeld worden gebracht wat de financiële consequenties zijn. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een rapportageverplichting aangaande afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid en de erkenning daarvan al bestaat. De verwachting is dat eventuele kosten betrekking zullen hebben op de benodigde digitalisering hetgeen gericht is op efficiency. Naar verwachting zullen de kosten als gevolg van dit voorstel beperkt tot nihil zijn en eerder te maken hebben met het aanpassen van systemen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger  
Er is op grond van de voorgestelde richtlijn geen sprake van additionele financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burgers.

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

De nieuwe richtlijn is een voortzetting van de huidige, al bestaande, richtlijn en om die reden zullen de administratieve lasten niet wijzigen, en ogenschijnlijk alleen maar afnemen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de uitvoeringshandelingen door Kiwa Register, wat alleen voor hen tot administratieve lasten kan leiden. Met het voorstel moet het uiteindelijk wel simpeler worden voor bedrijfsleven en burger wat de geldende wetgeving is, wat zal leiden tot een afname in administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De nieuwe richtlijn zet de huidige, al bestaande, richtlijn voort doordat de enkele wijzigingen, met name de erkenning van ook de beroepsbekwaamheidsbewijzen zorgen voor een verdere ontwikkeling van een geharmoniseerd minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de Europese Unie. Dit is van groot belang voor eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld tussen de lidstaten binnen de Europese Unie.

## **6. Implicaties juridisch**

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)  
Afgezien van de codificatie van artikelen worden enkele wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de vereenvoudiging en verduidelijking van de erkenning van bekwaamheidsbewijzen alsook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om digitale vaarbevoegdheidsbewijzen in te voeren. Deze voornemens zijn in lijn met het Nederlandse beleid op deze aspecten. De methode van sanctionering behoeft mogelijk aanpassing omdat de richtlijn meer inzet op strafrechtelijke sanctionering.

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

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
Deze richtlijn treedt in werking op 3 augustus 2021, een aparte termijn van omzetting staat niet in dit voorstel. Indien in Nederland aanpassing van wetgeving noodzakelijk is, is een omzettingstermijn van minder dan twee jaar niet realiseerbaar gelet op de termijnen voor het doorlopen van wijzigingen aan nationale wetgeving. Mogelijkerwijs is een aanpassing van een AMvB vereist, dat betreft het Besluit zeevarenden. Het kabinet zal aandringen op een omzettingstermijn van twee jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen horizonbepaling opgenomen in het voorstel. Het voorstel kent in artikel 28 een evaluatiebepaling waarin de Commissie uiterlijk op 2 augustus 2024 bij het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag moet indienen, met inbegrip van suggesties voor follow-upmaatregelen in het licht van deze evaluatie. In dat evaluatieverslag analyseert de Commissie de tenuitvoerlegging van de regeling voor wederzijdse erkenning van door de lidstaten afgegeven bewijzen van zeevarenden, en alle ontwikkelingen met betrekking tot digitale bewijzen voor



zeevarenden op internationaal niveau. Het kabinet acht deze evaluatiebepaling positief.

- e) Constitutionele toets  
Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Nederland maakt binnen het moderniseren van de bemanningswetgeving op nationaal gebied ook ruimte voor digitalisering van gegevens, betreffende kwalificaties en certificaten van zeevarenden. Het kabinet vindt dit van essentieel belang. Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op dit gebied omdat dit bijdraagt aan verlaging van kosten en een efficiëntere inzet van personele capaciteit.

Europese en Nederlandse inzet op digitalisering van beroepsbekwaamheid van zeevarenden zal op sommige punten uitvoerende wijzigingen met zich meebrengen waar rekening mee moet worden gehouden. In de richtlijn wordt in artikel 27 gesproken over een elektronisch systeem voor het overleggen van kwalificaties van zeevarenden. Hiervoor moet Kiwa Register actief de informatie doorsturen die relevant is. Het is dus zaak dat Kiwa Register hier rekening mee houdt om een dergelijke koppeling te gebruiken. Dit voorgestelde systeem zal echter leiden tot vermindering in administratieve lasten voor de lidstaten in het algemeen en wordt daarom door het kabinet als wenselijk gezien.

Betreffende deze elektronische kwalificaties ziet het kabinet het positief dat daar binnen de richtlijn ruimte voor wordt geboden. Deze elektronische kwalificaties zijn tot op heden nog niet ingevoerd in Nederland.

In de richtlijn staat tevens onder artikel 27 dat de Commissie voor de doeltreffendheid van de havenstaatcontrole, de toegevoegde waarde van het opzetten en beheren van een centrale gegevensbank van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden zal evalueren. Dit artikel verwijst echter alleen naar V/1-1 en V/1-2 dat betrekking heeft op olie, gas en chemicaliën bekwaamheidsbewijzen. Bij de aanvang van een dergelijke evaluatie zal Nederland aangeven dat de informatie van Polaire en IGF bekwaamheidsbewijzen (V/3 en V/4) tevens relevant kan zijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De voorgestelde richtlijn betreft het minimumopleidingsniveau van zeevarenden die werkzaam zijn op zeeschepen die onder de vlag van een EU-lidstaat varen en kent als zodanig geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

## **9. Signalering en advisering**

### **10. Europees krachtenveld en acties**

- a) Krachtenveld, aanvullend  
Niet van toepassing
- b) Nederlands impact assessment  
Niet van toepassing
- c) Lobby

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) staat positief tegenover de nieuwe richtlijn. Zij zijn via de Europese redersvereniging ECSA ook nauw betrokken geweest bij de aanpassingen in 2019 van richtlijn 2008/106.

### **11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

Inspectie Leefomgeving en Transport

5.1.2e

Ministerie van Financiën

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

5.1.2e

## **JenV, COM(2020)829, Richtlijn veerkracht kritieke entiteiten**

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the resilience of critical entities

Datum ontvangst Commissiedocument  
16 december 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2020\) 829](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing  
[SWD\(2020\) 358](#)

Behandelingstraject Raad  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Rechtsbasis  
Artikel 114 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad  
Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

a) Inhoud voorstel

De voorgestelde richtlijn veerkracht kritieke entiteiten richt zich op de bescherming van de vitale infrastructuur . Doel van de voorgestelde richtlijn is het waarborgen van de levering van essentiële diensten in de interne markt, door de weerbaarheid van aanbieders van deze essentiële diensten (in het voorstel aangeduid als 'kritieke entiteiten') in de lidstaten te versterken.

De EU heeft al langer aandacht voor de bescherming van vitale infrastructuur. Zo is in 2006 het Europese programma voor bescherming van vitale infrastructuur (EPCIP) opgericht en is in 2008 de Europese vitale infrastructuur richtlijn (ECI-richtlijn) aangenomen. Volgens de Commissie is dit Europese raamwerk echter onvoldoende gebleken om de huidige uitdagingen bij de bescherming van vitale infrastructuur het hoofd te bieden. Het veranderende complexe dreigingsbeeld, technologische ontwikkelingen en toegenomen onderlinge afhankelijkheden van vitale processen maken volgens de Commissie dat aanvullende maatregelen voor de bescherming van vitale infrastructuur op EU-niveau noodzakelijk zijn. Bovendien is de Commissie van mening dat uiteenlopende nationale maatregelen voor de bescherming van vitale infrastructuur een negatief effect kunnen hebben op de betrouwbare levering van diensten en het concurrentievermogen van vitale aanbieders in de interne markt.

In het voorstel zet de Commissie in op het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten in een beperkt aantal sectoren die volgens de Commissie van belang zijn voor de Europese

economie, te weten: energie, vervoer, bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt, gezondheidszorg, drinkwater, afvalwater, digitale infrastructuur, overheidsdiensten en ruimtevaart. Het voorstel verplicht lidstaten om een nationale strategie te ontwikkelen voor de versterking van de weerbaarheid van kritieke entiteiten. Onderdeel van deze nationale strategie moet zijn het uitvoeren van risicobeoordelingen, het identificeren van essentiële diensten en kritieke entiteiten (inclusief het identificeren van kritieke entiteiten met een significant Europees belang), en het organiseren van toezicht en handhaving. Daarnaast verplicht het voorstel kritieke entiteiten om risicobeoordelingen uit te voeren, een weerbaarheidsplan op te stellen met maatregelen die genomen worden om de weerbaarheid te verhogen en melding te maken van incidenten. Voor kritieke entiteiten met een significant Europees belang geldt specifiek toezicht, waarbij de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat een adviserende missie kan organiseren om de weerbaarheidsmaatregelen van de kritieke entiteit te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verbetering. Tot slot bevat het voorstel de oprichting van een expertgroep voor de veerkracht van kritieke entiteiten om de onderlinge samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op het gebied van weerbare vitale infrastructuur te versterken.

b) Impact assessment Commissie

De conclusie die volgens de Commissie uit het door haar uitgevoerde impact assessment naar voren komt, is dat een coherente EU-benadering voor het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten nodig is. Uitval van een kritieke entiteit in een lidstaat kan door de toenemende onderlinge afhankelijkheden verreikende gevolgen hebben in de rest van de EU. Een coherente EU-benadering zorgt ervoor dat alle relevante kritieke entiteiten in de EU adequate weerbaarheidsmaatregelen nemen en er een gelijk speelveld ontstaat in de interne markt. Zodoende ontstaat minder uitval van essentiële diensten, wat volgens de Commissie zowel een positief effect heeft op de kwaliteit van leven en gezondheid van EU-burgers, als op de Europese economie.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland is de bescherming van vitale infrastructuur vastgelegd in kabinetsbeleid. Bij het vormgeven en uitvoeren van dit beleid zijn vele actoren betrokken. In Nederland wordt de beoordeling of een proces vitaal is, gemaakt door het verantwoordelijke vakdepartement op basis van de opgestelde impactcriteria, gericht op de vraag of uitval, verstoring of anderszins aantasting van het proces (potentieel) maatschappij ontwrichtende effecten heeft en daarmee een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. De primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming van vitale processen ligt bij de vitale aanbieders zelf. Daarbij hoort het verkrijgen van inzicht in dreigingen en kwetsbaarheden, risico's en het ontwikkelen en onderhouden van capaciteiten waarmee de weerbaarheid van vitale processen wordt verhoogd en geborgd. Het verantwoordelijke vakdepartement stelt algemene kaders vast voor de sectoren die onder haar verantwoordelijkheid vallen (in beleid of in wet- en regelgeving). In samenwerking met de vitale aanbieders zorgen de vakdepartementen voor borging en controle op de capaciteiten op het gebied van vitale infrastructuur. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert de sectoroverstijgende regie op de bescherming van vitale infrastructuur en let daarbij met en voor alle betrokkenen op samenhang, efficiëntie en effectiviteit van weerbaarheid verhogende maatregelen.

Door de toenemende dreiging van statelijke actoren en cybercriminelen en door de digitale verwevenheid en ketenafhankelijkheden is het niet langer een vast gegeven welke processen, bedrijven en organisaties we moeten beschermen en hoe we dit moeten doen. In de Nationale Veiligheid Strategie 2019 heeft het kabinet daarom aangekondigd te werken aan de ontwikkeling van een versterkte aanpak vitale infrastructuur. Deze aanpak zet in op het versterken van de huidige nationale aanpak voor de bescherming van vitale infrastructuur, zodat deze toekomstbestendig is en aansluit bij de wereld om ons heen.

Het kabinet zet zich ook in Europees en internationaal verband in voor de weerbaarheid van vitale infrastructuur, onder andere binnen het Europese programma voor de bescherming van vitale infrastructuur (EPCIP), in het kader van Artikel 3 van het NAVO-verdrag en op bilateraal niveau. De nadruk van Nederland ligt hierbij op het versterken van de onderlinge samenwerking en het

delen van kennis en informatie.

b) **Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Weerbare vitale infrastructuur is een belangrijke factor voor de nationale veiligheid. Het veranderende dreigingsbeeld, technologische ontwikkelingen en ketenafhankelijkheden maken dat blijvende aandacht voor de bescherming van vitale processen noodzakelijk is. Vanwege de grensoverschrijdende verbondenheid van processen en activiteiten van vitale aanbieders is inzet niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau nodig. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel van een gemeenschappelijk Europees kader voor de bescherming van vitale infrastructuur, vanuit de verwachting dat bepaalde risico's zoals ongewenste strategische afhankelijkheden en cascade effecten zonder een Europees kader minder goed te mitigeren zijn.

Het voorstel bevat elementen die al onderdeel uitmaken van de Nederlandse nationale aanpak bescherming vitale infrastructuur, zoals het uitvoeren van risicoanalyses, het opstellen van weerbaarheidsplannen en het inzichtelijk maken van intersectorale afhankelijkheden. Het voorstel versterkt de nationale aanpak door een Europeesrechtelijk kader te bieden voor de bescherming van vitale infrastructuur. Daarnaast vult het voorstel de nationale aanpak aan door samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen. De nadruk voor het kabinet ligt hierbij op het verder versterken van de informatiepositie, door het delen van kennis en goede voorbeelden en het inzichtelijk maken van grensoverschrijdende afhankelijkheden. Door de uitwisseling van kennis en informatie kunnen we leren van de ervaringen van andere lidstaten en bewustwording van dreigingen tegen de vitale infrastructuur vergroten. Het kabinet verwacht dat de nieuw op te richten expertgroep voor de veerkracht van kritieke entiteiten hier een nuttige bijdrage aan kan leveren.

Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen in het bijzonder aandacht vragen voor de volgende punten. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een goede samenhang bestaat tussen dit voorstel en andere EU-regelgeving die raakt aan de bescherming van vitale infrastructuur, zoals de netwerk- en informatiebeveiliging richtlijn (NIB-richtlijn) en de Buitenlandse Directe Investeringsverordening (FDI-screeningsverordening). Ten aanzien van de NIB-richtlijn wordt opgemerkt dat de in het voorstel benoemde sectoren, waar het voorstel over strekt, overeenkomen met die in de bijlage I NIB2-richtlijn. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de doelmatigheid en samenhang van het voorstel met andere EU-regelgeving, zowel op horizontaal als sectoraal niveau, voldoende gewaarborgd blijft. Belangrijk hierbij is het voorkomen van conflicterende en overlappende bepalingen tussen de verschillende EU-regelgeving en van dubbele of onnodige verplichtingen en lasten (zoals dubbele meldplichten).

Voorts zal het kabinet in de onderhandelingen waken voor plannen die strijdig zijn met de verdragsrechtelijke bepalingen over de bevoegdheid van lidstaten op het gebied van nationale veiligheid. Het kabinet zal aandacht hebben voor het behoud van voldoende ruimte voor de lidstaten om binnen het gemeenschappelijk kader maatregelen te treffen die aansluiten op de nationale context, zoals het dreigingsbeeld en de nationale veiligheidsbelangen die per land kunnen verschillen. Op basis van het voorstel lijkt dit voldoende gewaarborgd, maar het kabinet zal ervoor pleiten dat wordt vastgelegd dat bepaalde elementen van het nationale vitaal beleid ook bij eventuele toekomstige wijzigingen van deze richtlijn een bevoegdheid van de lidstaat blijft. Belangrijkste voorbeeld daarvan is het op nationaal niveau aanwijzen van de kritieke entiteiten. In Nederland zijn momenteel vitale processen geïdentificeerd in sectoren die niet binnen de reikwijdte van het voorstel vallen, zoals het vitale proces keren en beheren waterkwantiteit. Het kabinet hanteert een bredere reikwijdte voor vitale infrastructuur dan de Commissie en kijkt niet naar een beperkt aantal sectoren. De beoordeling of een proces vitaal is, wordt in Nederland gemaakt op basis van opgestelde impactcriteria, zoals economische schade of fysieke gevolgen. Het kabinet vindt het behoud van de nationale bevoegdheid om te besluiten welke processen en aanbieders als vitale infrastructuur worden geïdentificeerd en welke maatregelen genomen dienen te worden om deze processen te beschermen essentieel, omdat dit de bescherming van de nationale veiligheid betreft.

Daarnaast zal het kabinet de Commissie vragen meer duidelijkheid te verschaffen over het nut en de noodzaak van het voorgestelde Europese toezicht door de Commissie op kritieke entiteiten met een significant Europees belang. Het is onduidelijk wat dit voor gevolgen heeft voor de wettelijke taken van onafhankelijke sectorale toezichthouders en agentschappen, zowel op nationaal als op

EU-niveau. Daarnaast zal het kabinet de Commissie vragen om een onderbouwing van nut en noodzaak van de rapportageverplichtingen, met name ten aanzien van het delen van vertrouwelijke informatie zoals risicoanalyses en de identiteit van kritieke entiteiten.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

De verwachting is dat lidstaten een positieve houding zullen hebben ten aanzien van een gemeenschappelijk kader voor de bescherming van vitale infrastructuur. Daarnaast is de verwachting dat, in lijn met de Nederlandse inzet, andere lidstaten zullen benadrukken dat nationale bevoegdheden op het terrein van nationale veiligheid gewaarborgd moeten blijven en dat binnen het gemeenschappelijk kader voldoende ruimte moet blijven om maatregelen te nemen die aansluiten bij de nationale context.

De positie van het Europees Parlement is op dit moment nog niet bekend.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) **Bevoegdheid**

De voorgestelde bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreft. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). De Commissie stelt dat de veerkracht van kritieke entiteiten bijdraagt aan het borgen van de levering van vitale maatschappelijke functies of economische activiteiten in de interne markt. Het kabinet onderschrijft dat. Wel geldt specifiek voor de categorie overheidsdiensten zoals genoemd in de eerste bijlage, en het als gevolg daarvan op hen van toepassing zijn van de verplichtingen in de richtlijn, dat daarvoor volgens het kabinet niet zomaar een koppeling met het bevorderen van de werking van de interne markt kan worden gemaakt en daarom niet op voorhand kan worden geconcludeerd dat voor deze regeling bevoegdheid bestaat op grond van artikel 114 VWEU. Daarnaast heeft de huidige ECI-richtlijn voor de identificatie en bescherming van Europese vitale infrastructuur een andere rechtsbasis, namelijk artikel 352 VWEU. Het kabinet ziet daarom graag nadere toelichting op dit verschil en de opname van de categorie overheidsdiensten in het voorstel.

Ook benadrukt het kabinet dat artikel 4, lid 2, VEU geldt ongeacht de gekozen rechtsgrondslag. Dat de veerkracht van kritieke entiteiten bijdraagt aan het borgen van de levering van vitale maatschappelijke functies of economische activiteiten in de interne markt, neemt daarom niet weg dat de vraag gerechtvaardigd is in hoeverre maatregelen ter bescherming van vitale infrastructuur op gespannen voet staan met de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de bescherming van de nationale en binnenlandse veiligheid. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op blijven letten dat deze bevoegdheidsverdeling gewaarborgd blijft. Gelet op het bovenstaande bestudeert het kabinet nog in hoeverre artikel 114 VWEU hier als rechtsgrondslag kan dienen. Het kabinet zal de Commissie vragen om de onderbouwing van de keuze voor artikel 114 VWEU nader toe te lichten, alvorens ze een definitief oordeel kan geven ten aanzien van de bevoegdheid.

b) **Subsidiariteit**

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De hoofddoelstelling van het voorstel is het creëren van een gemeenschappelijk kader voor de bescherming van vitale infrastructuur in de EU. Hiermee wordt beoogd uitval van vitale infrastructuur tegen te gaan en de levering van essentiële diensten in de EU te borgen. De toegenomen ketenafhankelijkheden en potentiële grensoverschrijdende effecten bij uitval van vitale infrastructuur maken dat gecoördineerd optreden op EU-niveau van toegevoegde waarde is. Bovendien kan een uitwisseling van kennis en informatie op EU-niveau over de ervaringen van verschillende lidstaten bijdragen aan de bewustwording van grensoverschrijdende afhankelijkheden en dreigingen tegen de vitale infrastructuur. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) **Proportionaliteit**

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel betreft een gemeenschappelijk kader voor de bescherming van vitale infrastructuur, waarin minimale eisen worden gesteld aan de nationale aanpak voor de bescherming van vitale infrastructuur. Door minimale eisen te stellen, zoals het uitvoeren van risicoanalyses en het in kaart brengen van

ketenafhankelijkheden, is dit kader geschikt om bij te dragen aan de versterking van de weerbaarheid van vitale infrastructuur in de lidstaten en daarmee naar verwachting in de EU als geheel. Tegelijkertijd biedt het kader voldoende ruimte aan de lidstaten om bij de implementatie van de richtlijn rekening te houden met de specifieke nationale en sectorale context en hiervoor passende maatregelen te treffen, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### **a) Consequenties EU-begroting**

De Commissie verwacht dat de financiële middelen benodigd voor de implementatie van het voorstel ongeveer 42,9 miljoen euro bedragen voor de periode 2021-2027. Deze kosten zullen worden gefinancierd binnen het EU-programma Internal Security Fund onder het MFK 2021-2027.

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

**b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden**  
De belangrijkste kosten voor de rijksoverheid houden verband met de verplichtingen om een nationale strategie te ontwikkelen, risicobeoordelingen uit te voeren, kritieke entiteiten te identificeren en toezicht en handhaving in te richten. Daarnaast kan de verplichting van de rijksoverheid om kritieke entiteiten te ondersteunen bij het vervullen van de verplichtingen die uit de richtlijn voortkomen kosten met zich meebrengen. Het is nog onvoldoende duidelijk wat deze ondersteuning precies behelst. Bovengenoemde elementen maken nu al onderdeel uit van het bestaande nationale beleid voor de bescherming van vitale infrastructuur, hoewel een extra inspanning wordt gevraagd ten aanzien van de risicoanalyses (ook grensoverschrijdende effecten in beeld brengen), handhaving en toezicht (mede als gevolg van de meldplicht) en de rapportageplicht richting Commissie. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat de dreiging vanuit statelijke actoren en cybercriminelen, digitalisering en toenemende ketenafhankelijkheden de noodzaak benadrukken om onze nationale veiligheidsbelangen te beschermen en de beveiliging van de vitale infrastructuur naar een hoger niveau te tillen. Extra kosten die hiermee gepaard gaan zullen met name het gevolg zijn van een intensivering van bestaand beleid waar het kabinet al op inzet. De gevolgen zullen het grootst zijn voor sectoren waar sectorspecifieke wetgeving op dit moment nog ontbreekt. Desalniettemin is de verwachting dat de kosten voor de rijksoverheid die direct voortvloeien uit de bepalingen van de richtlijn beperkt blijven. Voor decentrale overheden worden geen consequenties verwacht.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

**c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger**  
Ruim 80% van de Nederlandse vitale processen is in handen van private bedrijven. De verwachting is daarom dat bedrijven die onder de richtlijn geïdentificeerd worden als kritieke entiteiten grotendeels in private handen zullen zijn. De directe kosten voor deze entiteiten ontstaan door het uitvoeren van (grensoverschrijdende) risicobeoordelingen, het opstellen van een weerbaarheidsplan, het nemen van (technische) weerbaarheidsmaatregelen en het melden van incidenten. Deze elementen maken nu al onderdeel uit van het bestaande nationale beleid voor de bescherming van vitale infrastructuur (met uitzondering van de meldplicht). Extra kosten die hiermee gepaard gaan zullen met name het gevolg zijn van een intensivering van bestaand beleid. De gevolgen zullen het grootst zijn voor sectoren waar sectorspecifieke wetgeving op dit moment nog ontbreekt. Desalniettemin is de verwachting dat de kosten voor het bedrijfsleven die direct voortvloeien uit de bepalingen van de richtlijn beperkt blijven. Voor burgers worden geen financiële consequenties verwacht.

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

Het voorstel brengt administratieve lasten met zich mee voor zowel rijksoverheid als bedrijfsleven (voor zover zij geïdentificeerd worden als kritieke entiteit), in de vorm van het uitvoeren van

risicoanalyses, het opstellen van nationale strategieën en weerbaarheidsplannen en het inregelen van de meldplicht, toezicht en handhaving. Daarnaast moet de rijksoverheid een competente autoriteit en een nationaal contactpunt aanwijzen. Tevens bevat het voorstel een aantal rapportageverplichtingen voor de rijksoverheid. Het is op dit moment onvoldoende duidelijk wat de nut en noodzaak van de rapportageverplichtingen zijn en in hoeverre de Commissie vraagt om het delen van vertrouwelijke informatie (zoals bij de verplichting om informatie te delen over risicobeoordelingen en over de identiteit van een kritieke entiteit met een significant Europees belang). Het kabinet zal de Commissie vragen hier nader toelichting op te geven.

e)        Gevolgen voor concurrentiekracht

Vanwege het EU-brede kader voor de bescherming van vitale infrastructuur, wordt een positief effect verwacht voor de Europese en Nederlandse concurrentiekracht. Verplichtingen voor kritieke entiteiten zullen per lidstaat minder uiteenlopen, waardoor zij makkelijker diensten kunnen aanbieden in meerdere lidstaten. Doordat EU-breed adequate weerbaarheidsmaatregelen getroffen worden zal de betrouwbaarheid van levering van essentiële diensten toenemen en wordt een positief effect verwacht ten aanzien van het gelijke speelveld in de interne markt.

## **6.        Implicaties juridisch**

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

Het voorstel is grotendeels in lijn met het huidige nationale beleid voor de bescherming van vitale infrastructuur. Door implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving zal een wettelijk kader ontstaan voor de nationale aanpak bescherming vitale infrastructuur, waarin het aanwijzen van kritieke entiteiten, de verplichting tot het opstellen van risicoanalyses en weerbaarheidsplannen, en toezicht en handhaving worden vastgelegd. Voor bepaalde sectoren die binnen de afbakening van dit voorstel vallen bestaat reeds sectorale wetgeving met meldplichten ingeval van verstoringen binnen bedrijven of organisaties. Hierbij moet bekeken worden of de meldplicht die voortvloeit uit dit voorstel niet botst of overlapt met bestaande regels.

In het voorstel zijn handhabingsbepalingen opgenomen. Daarnaast is in het voorstel ook bepaald dat lidstaten voorschriften vaststellen over de sancties die van toepassing zijn op overtredingen op nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van deze richtlijn. Ter uitvoering hiervan zal wetgeving worden vastgesteld waarin deze sanctionering is geregeld. Hierbij worden voorts nog geen complicaties voorzien.

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

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Zo wordt in artikel 11, vierde lid, voorgesteld dat de Commissie door middel van gedelegeerde handelingen sommige of alle technische en organisatorische weerbaarheidsmaatregelen kan specificeren die vereist worden van kritieke entiteiten. Het voorgestelde vijfde lid van artikel 11 geeft de Commissie de bevoegdheid door middel van uitvoeringshandelingen de technische en methodologische specificaties met betrekking tot de toepassing van deze maatregelen vast te stellen.

Het kabinet staat kritisch tegenover de aan de Commissie toegekende mogelijkheden in artikel 11, vierde lid, omdat het hier volgens het kabinet essentiële onderdelen van regelgeving betreft. De inhoud en toepassingswijze van de weerbaarheidsmaatregelen vergen immers een belangrijke politieke en beleidsmatige afweging en moeten daarom in de richtlijn zelf worden uitgewerkt. Het kabinet zal zich hier tijdens de onderhandelingen voor inzetten. Voorts stelt het kabinet vraagtekens bij de uitvoeringshandeling toegekend aan de Commissie in artikel 11, vijfde lid, en zal het hier tijdens de onderhandelingen verduidelijking over vragen.

Voorts wordt voorgesteld dat de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen procedurele regels mag vaststellen over het Europese toezicht zoals voorgesteld in artikel 15, vijfde lid. In artikel 16, zesde lid, krijgt de Commissie bovendien de bevoegdheid door middel van uitvoeringshandelingen een procedurele regeling vast te stellen over het functioneren van de expertgroep veerkracht kritieke entiteiten. Het kabinet kan zich vinden in toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie, aangezien het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen



van de regeling betreft. Deze keuzes voor uitvoeringshandelingen (in plaats van delegatie) liggen hierbij voor de hand, omdat met deze handelingen wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Ook ligt de keuze voor de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 voor de hand, omdat het de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreft in de zin van artikel 2, lid 2, sub a van Verordening (EU) nr. 182/2011.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
De richtlijn moet uiterlijk 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn geïmplementeerd zijn door de lidstaten. Omdat de verwachting is dat nationale wetgeving aangepast moet worden (o.a. voor de aanwijzing van competente autoriteiten en de meldplicht) en deze wijzigingen in breed interdepartementaal verband tot stand gebracht moeten worden, is de verwachting dat de voorgestelde implementatietermijn niet haalbaar is. Het kabinet zal dan ook aandringen op een implementatietermijn van 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
De Commissie zal 54 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de mate waarin lidstaten maatregelen hebben genomen om te voldoen aan de richtlijn. Daarnaast zal de Commissie periodiek het functioneren van de richtlijn bezien en hier verslag over uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. Hierbij zal de Commissie met name letten op de impact en toegevoegde waarde van de richtlijn en bezien of de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid dient te worden. De Commissie zal het eerste verslag 6 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn aanbieden. Gezien de snelheid van ontwikkelingen op het terrein van vitale infrastructuur zal het kabinet de vraag stellen of het wenselijk is om het eerste verslag al op een eerder moment aan te bieden, bijvoorbeeld 4 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn.

e) Constitutionele toets  
Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De verplichtingen die voortkomen uit het voorstel zijn grotendeels in lijn met huidig nationaal beleid. Een aanvulling hierop is de verplichting voor kritieke entiteiten om incidenten te melden bij de bevoegde autoriteit en de verplichting van lidstaten om toezicht en handhaving (inclusief sancties) in te richten. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de toezicht inspanningen door de vakdepartementen. Bij de implementatie van de uitvoering en handhaving van het voorstel zal zo veel als mogelijk gebruik gemaakt worden van, en aansluiting gezocht worden bij, reeds bestaande (sectorale) structuren, beleid en wet- en regelgeving. Met name voor sectoren waar sectorspecifieke wetgeving ontbreekt zullen de gevolgen voor uitvoering en handhaving het grootst zijn. Een andere implicatie voor uitvoering is de rapportageplicht die voortkomt uit de richtlijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## **9. Signalering en advisering**

n.v.t.

## **10. Europees krachtenveld en acties**

a) Krachtenveld, aanvullend

Op dit moment is nog weinig bekend van de positie van andere lidstaten ten aanzien van het voorstel, omdat de meeste lidstaten nog geen officiële positie hebben ingenomen.

b) Nederlands impact assessment

Er zal geen Nederlands impact assessment opgesteld worden.

c) Lobby  
n.v.t.

## **11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

5.1.2e

oördinator Regeldruk

5.1.2e

## **FIN, COM(2021)181, Richtlijnvoorstel btw-vrijstelling voor EU-organen tbv doorlevering aan derden**

### **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende vrijstellingen bij invoer en bepaalde leveringen van goederen en diensten met betrekking tot maatregelen van de Unie in het algemeen belang

Datum ontvangst Commissiedocument  
12 april 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 181](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad. De Commissie geeft aan dat snelle actie nodig is en stelt daarom voor dat de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 30 april 2021 hebben geïmplementeerd en met een terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 toepassen.

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

Rechtsbasis

Artikel 113 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad  
Unanimiteit

Rol Europees Parlement  
Raadpleging

### **2. Essentie voorstel**

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van richtlijn 2006/112/EG waarmee een btw-vrijstelling (nultarief met recht op aftrek) wordt voorgesteld voor aankopen binnen en buiten de Europese Unie (EU) van goederen en diensten door EU-organen ten behoeve van derden. De Commissie beoogt daarmee te nemen maatregelen en budgetten op EU-niveau in het kader van het algemeen belang te ondersteunen. Een voorbeeld is de huidige tussenkomst van de Commissie in het kader van de covid-19 pandemie ten behoeve van de levering van desinfecterende robots aan ziekenhuizen.

Dit voorstel ziet op alle beleidsterreinen en de btw-vrijstelling kan worden gehanteerd indien sprake is van een mandaat dat is afgegeven in het algemeen belang. Zo kan gedacht worden aan hulp na een natuurramp of een terroristische aanval, maar het voorstel beperkt zich niet tot rampsituaties. De goederen en diensten worden geleverd aan derden, zoals lidstaten, ziekenhuizen, maar ook privaatrechtelijke instellingen betrokken bij de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de procedure rondom waarmaking van het vrijstellingscertificaat door de belastingdiensten elektronisch te laten verlopen. Het doel hiervan is de naleving te vergemakkelijken.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen effectbeoordeling uitgevoerd.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### **a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein**

Het kabinet onderschrijft het streven om te komen tot een meer coherente aanpak van btw-maatregelen indien sprake is van spoedeisende situaties. Over het algemeen is het kabinet terughoudend waar het gaat om het introduceren van een btw-vrijstelling/nultarief, maar een nood situatie kan een uitzondering rechtvaardigen.

#### **b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van dit voorstel voor een btw-vrijstelling (nultarief met recht op aftrek) voor aankopen binnen en buiten de Europese Unie (EU) van goederen en diensten door EU-organen ten behoeve van derden, aangezien de huidige covid-19 pandemie heeft laten zien dat het in bepaalde gevallen goed is als maatregelen snel en gecoördineerd tot stand kunnen komen zonder btw-heffing. Momenteel gebeurt dit op EU-niveau met name op basis van regelingen voor tijdelijke maatregelen. Het voorstel beoogt een structurele voorziening, enkel voor EU-organen. Het kabinet heeft echter een zorg bij de potentieel ruime reikwijdte van dit voorstel. Er is namelijk geen begrenzing op goederen, diensten, beleidsterreinen, specifieke EU budgetten, verstrekking gratis of tegen betaling, rampbestrijding of dergelijke. Daarmee gaat het om een algemene, verregaande maatregel met gevolgen voor de begroting en het level playing field tussen de Commissie en de lidstaten, en mogelijk ook commerciële derde aanbieders van de betrokken zaken. In het voorstel wordt aangegeven dat sprake moet zijn van een mandaat dat is afgegeven in het algemeen belang. De procedure rondom dit mandaat is niet helder voor het kabinet en hierover zal dan ook om verduidelijking worden gevraagd.

Het voorstel van de Commissie om de procedure rondom het vrijstellingscertificaat elektronisch te laten verlopen is begrijpelijk, maar niet uitvoerbaar binnen de door de Commissie voorgestelde periode. Hierover is vorig jaar ook al contact geweest met de Commissie. Het is ook niet noodzakelijk in het kader van het voorgestelde nultarief; de huidige bestaande procedure kan hier ook voor gebruikt worden. Het kabinet hecht aan een langere implementatietermijn en ziet ook graag dat de huidige procedure met een "natte stempel" de komende tijd naast de elektronische procedure blijft bestaan.

Het voorstel van de Commissie betreffende de korte termijn van nationale implementatie tot 30 april 2021 is te ambitieus en niet mogelijk gebleken. Het kabinet ziet daarom graag een langere implementatietermijn. De Commissie lijkt open te staan voor een iets langere implementatietermijn. Ook als de implementatie wordt uitgesteld naar een later tijdstip zal de Commissie de toepassing van de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 wensen te behouden. De impact hiervan wordt nog onderzocht.

#### **c) Eerste inschatting van krachtenveld**

Lidstaten hebben net als Nederland veel vragen bij de reikwijdte en korte implementatietermijn van dit voorstel.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre niet uitgelaten over het richtlijnvoorstel. Het dossier zal behandeld worden door de ECON-commissie.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### **a) Bevoegdheid**

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 113 VWEU. Op grond van dat artikel kan de Raad bepalingen vaststellen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

b) Subsidiariteit

Het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld op subsidiariteit. Gelet op de doelstelling om in urgente situaties sneller te kunnen handelen is optreden op EU-niveau gewenst. Op die manier ligt er een rechtsbasis in de btw-richtlijn om bij een urgente situatie een mandaat af te geven aan een EU-orgaan dat in dat geval gebruik kan maken van de btw-vrijstelling. Dat EU-orgaan kan dan meer goederen en diensten aanschaffen binnen het aan haar, door de lidstaten, toegekende mandaat (en budget). Het introduceren van een btw-vrijstelling aan EU-organen voor verstrekkingen aan derden kan bovendien uitsluitend op het niveau van de EU worden gerealiseerd door aanpassing van de bestaande richtlijn.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De huidige covid-19 pandemie heeft laten zien dat het in bepaalde gevallen goed is als maatregelen efficiënter tot stand kunnen komen. Het optreden is dan ook geschikt om het doel te bereiken. Het kabinet plaatst een kanttekening omdat het voorstel heel algemeen en ruim geformuleerd is, waardoor het niet voor alle situaties in de juiste verhouding lijkt te staan tot het te bereiken doel en het verder kan gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Ook is niet duidelijk hoe het zich verhoudt ten opzichte van de al bestaande regelingen voor tijdelijke maatregelen voor rampen e.d. Een inperking van het voorstel, eventueel via het afgeven van een mandaat per gebeurtenis, koppeling aan bepaalde EU budgetten en/of uitsluitend voor goederen en diensten die gratis ter beschikking worden gesteld aan derden, kan dit voor een specifieke situatie inkaderen en maakt het optreden minder ingrijpend. Bij het mandaat hoort wat het kabinet betreft ook een heldere procedure, die op dit moment nog niet bekend is.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel neemt de btw als kostenfactor voor EU-programma's weg, daar waar een 'mandaat van algemeen belang' wordt afgegeven. Hierdoor kan de EU met dezelfde middelen meer goederen en diensten kopen die bijvoorbeeld bestemd zijn voor (kosteloze) distributie aan een lidstaat, een nationale gezondheidsautoriteit of een ziekenhuis.

De Commissie gaat voor het berekenen van de financiële gevolgen voor 2021 uit van het budget dat aan de Emergency Support Instrument (ESI) is toegekend voor 2020 (exclusief uitgaven aan vaccins omdat deze rechtstreeks naar de lidstaten gingen). Het gaat om een bedrag van 550 miljoen euro aan invoer en intra-EU aankoop van goederen en diensten. De totale besparing voor de Commissie bij een btw-vrijstelling bedraagt dan volgens de Commissie 110 miljoen euro in 2021.

Deze besparing zou voor de Commissie grotendeels al behaald kunnen worden zonder dit voorstel, omdat het vooral betrekking heeft op goederen, zoals covid-19 testkits, die al op basis van een richtlijn\* een nultarief kennen in de lidstaten die daarvoor hebben gekozen. Als de Commissie inkoopt in de lidstaten die een nultarief voor deze goederen hanteren, dan drukt daar geen btw op.

[\*Richtlijn (EU) 2020/2020 van de Raad van 7 december 2020 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft tijdelijke maatregelen inzake de belasting over de toegevoegde waarde van toepassing op COVID-19-vaccins en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek, in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 419 van 11.12.2020, blz. 1).]

Door de introductie van een nieuwe btw-vrijstelling kan het voorstel de door de lidstaten nationaal geïnde btw-inkomsten doen dalen. Daarmee worden ook de eigen middelen uit de btw, die lidstaten afdragen aan de EU, lager. Dit heeft geen negatieve gevolgen voor de EU-begroting zelf; een daling van de bijdragen van lidstaten op basis van btw wordt gecompenseerd door de bni-bijdragen van lidstaten.

Het kabinet is van mening dat eventueel 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.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden  
In het geval dat het EU-orgaan in Nederland goederen en diensten inkoopt of invoert, kan dit leiden tot een derving van btw-inkomsten voor de Nederlandse overheid ten behoeve van levering aan (instellingen in) andere lidstaten. Zo lang nog niet duidelijk is wat de reikwijdte is van het voorstel kan er geen inschatting gemaakt worden van de budgettaire gevolgen. De budgettaire gevolgen kunnen wel ruimer worden dan de schatting die de Commissie heeft gemaakt, omdat het in de toekomst betrekking kan hebben op vrijwel alle goederen en diensten.

Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger  
Dit voorstel kan gevolgen hebben voor de marktwerking en daardoor effect hebben op de financiële positie van het bedrijfsleven. De door de EU-organen geselecteerde partijen zullen worden bevoordeeld boven andere marktpartijen. Dit is alleen gerechtvaardigd als er sprake is van nood.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger  
De voorgestelde terugwerkende kracht maakt dat bedrijven die goederen en diensten hebben verkocht aan het EU-orgaan hun facturen en administratie mogelijk moeten aanpassen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht  
Dit voorstel heeft mogelijk tot gevolg dat de concurrentiekracht van de EU-organen toeneemt doordat zonder btw kan worden ingekocht. Dit is mogelijk een nadeel voor de lidstaten indien zij op eigen titel dezelfde goederen/diensten inkopen, zoals de huidige inkoop van vaccins.

## **6. Implicaties juridisch**

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid  
Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan  
De Commissie stelt voor om door middel van uitvoeringshandelingen de technische details vast te stellen betreffende de inhoud en de afgifte van het certificaat van vrijstelling en de specificaties van het elektronische bericht waarmee de in het certificaat vervatte informatie moet worden verzonden. Het is mogelijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, omdat het hierbij niet gaat om het vaststellen van essentiële onderdelen van de regelgeving. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen (ipv delegatie), omdat door het vaststellen van de inhoud en de afgifte van het certificaat van vrijstelling en het bijbehorende elektronische bericht wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de uitvoeringsbevoegdheden nader worden afgebakend met betrekking tot de inhoud en de strekking.  
Tot slot kan het kabinet zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure overeenkomstig de in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 (de comitologieverordening), omdat het gaat om de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van de comitologieverordening.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten dienen de richtlijn uiterlijk 30 april 2021 te implementeren en de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn toe te passen met terugwerkende kracht per 1 januari 2021.  
Het voorstel van de Commissie betreffende de korte termijn van nationale implementatie tot 30 april 2021 is te ambitieus en niet mogelijk volgens het kabinet. Het kabinet ziet daarom graag een langere implementatietermijn. De Commissie lijkt open te staan voor een iets langere implementatietermijn. Ook als de implementatie wordt uitgesteld naar een later tijdstip zal de

Commissie de toepassing van de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn met terugwerkende kracht per 1 januari 2021 wensen te behouden. De impact hiervan wordt nog onderzocht.

d)       Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
Geen.

## **7.       Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Zo lang niet duidelijk is wat de precieze reikwijdte is van het voorstel kan er evenwel nog geen nadere inschatting worden gemaakt van de effecten voor de uitvoering en handhaving van de btw-heffing door de Belastingdienst. Met betrekking tot het voorstel van de Commissie om de procedure rondom het vrijstellingscertificaat elektronisch te laten verlopen kan worden opgemerkt dat het niet mogelijk is dit proces binnen de voorgestelde termijn aan te passen. Op welke termijn dat wel mogelijk is, zal nog nader onderzocht moet worden, mede op inpasbaarheid in het IV-portfolio van de Belastingdienst.

## **8.       Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

## **9.       Signalering en advisering**

Niet van toepassing.

## **10.      Europees krachtenveld en acties**

a) Krachtenveld, aanvullend

5.1.2a

b) Nederlands impact assessment  
N.v.t.

c) Lobby  
N.v.t.

## **11.      Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Financiën

b) Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden  
Buitenlandse Zaken:

5.1.2e

5.1.2e

Economische Zaken en Klimaat:

5.1.2e

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e



LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

## **1. Algemene gegevens**

Titel voorstel

Verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen

Datum ontvangst Commissiedocument  
14 oktober 2020

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2020\) 642 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing:  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rechtsbasis  
Artikel 192, eerste lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad  
Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement  
Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

a) Inhoud voorstel

De EU is, net als al haar lidstaten, partij bij het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Door het Aarhus nalevingscomité (ACCC) is in 2017 geconstateerd dat de EU niet voldoet aan het verdrag op het punt van toegang tot de rechter voor niet-gouvernementele organisaties (ngo's) als het gaat om besluiten die door de Europese instellingen of organen worden genomen . Dit nieuwe voorstel voor wijziging van de Aarhusverordening beoogt dit gebrek te herstellen, en is in het kader van de Europese Green Deal en in samenhang met de mededeling over verbetering van toegang tot de rechter uitgebracht. Het voorstel heeft tot doel de toegang voor ngo's tot de procedure voor bestuursrechtelijke toetsing van administratieve handelingen en nalatigheden van de Europese instellingen en organen, die in strijd zijn met het milieurecht, te verbeteren. Daartoe bevat het voorstel een drietal wijzigingen in de Aarhusverordening die onderstaand worden belicht.

Het voorstel regelt allereerst een uitbreiding van de handelingen die door ngo's bij de EU-instelling of het EU-orgaan voor bestuursrechtelijke toetsing kunnen worden voorgelegd. De belangrijkste reden voor ontoelaatbaarheid van verzoeken om interne herziening door ngo's in de huidige praktijk is dat de betreffende handeling waartegen een ngo wil opkomen niet van individuele strekking wordt geacht. Een beslissing op verzoek om interne herziening van een handeling van

een EU-instelling kan door het Europees Hof van Justitie worden getoetst, maar bij deze toetsing kan niet naar de inhoud van de oorspronkelijke handeling worden gekeken. In de praktijk van de rechtspraak van het Europees Hof vormt het criterium van rechtstreekse geraaktheid genoemd in artikel 263 VWEU een vereiste waaraan ngo's niet kunnen voldoen. In het nieuwe voorstel wordt het vereiste van "individuele strekking" van de administratieve handeling niet meer gehanteerd. Niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking komen hierdoor ook onder de reikwijdte en worden vatbaar voor een verzoek tot interne herziening, zoals bijvoorbeeld een besluit van de Commissie op het verzoek van een lidstaat voor een derogatie. Niet-wetgevingshandelingen waarvoor uitvoeringshandelingen op nationaal niveau vereist zijn, worden uitgezonderd. Als reden voor de uitzondering wordt vermeld dat ten aanzien van dergelijke handelingen een prejudiciële procedure open staat (artikel 267 VWEU).

Het voorstel verduidelijkt ten tweede dat interne herziening moet worden uitgevoerd om te toetsen of een administratieve handeling "in strijd is met het milieurecht". Deze bewoordingen beogen een betere aansluiting bij de eisen uit het Verdrag van Aarhus. Voortaan moet getoetst worden of een handeling bepalingen bevat die vanwege hun gevolgen strijdig met het milieurecht zijn, dat wil zeggen een negatief effect op de doelstellingen van het EU-milieurecht kunnen hebben. Dit betekent een verruiming van de huidige werkingssfeer, die alleen ziet op handelingen die gebaseerd zijn op een milieugrondslag. Daarmee kunnen besluiten op het gebied van bijvoorbeeld transport, energie of landbouw die raken aan het milieubeleid ook onder de werking van de Aarhusverordening vallen.

Ten derde worden de termijnen voor de procedure voor interne herziening verruimd met twee weken voor ngo's voor het indienen van een verzoek en met vier weken voor de instellingen van de EU voor beantwoording daarvan. De termijnen wijzigen daarmee van de huidige zes weken naar acht weken voor indiening van een verzoek, en van de huidige 12 weken naar 16 weken voor beantwoording ervan.

#### b) Impact assessment Commissie

Er is geen apart impact assessment van het voorstel gemaakt. Wel is er in 2019 een studie gedaan naar de werking van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, wat het handelen en nalaten van de instellingen en organen van de EU betreft, en naar de mogelijkheden ter verbetering. Het document besteedt aandacht aan de bevindingen van het Aarhus nalevingscomité naar aanleiding van de klacht tegen de EU, maar met een bredere reikwijdte, namelijk in het kader van de rechtsorde van de EU en het stelsel van rechterlijke toetsing en het Handvest van de grondrechten van de EU.

De studie verkent manieren en middelen om het Verdrag van Aarhus na te leven die verenigbaar zijn met het algehele EU-systeem van rechterlijke toetsing, met het doel om een mogelijke oplossing in te kunnen passen in de bestaande rechtsorde van de EU en het systeem van rechtsbescherming. Het geeft onder meer een overzicht van EU-handelingen die vatbaar zijn voor administratieve of rechterlijke toetsing en juridische procedures sinds de inwerkingtreding van de oorspronkelijke Aarhusverordening in 2006, samen met de kosten voor de EU-instellingen en andere stakeholders. De studie evalueert het hele EU-systeem voor rechtsherstel, inclusief de Aarhusverordening samen met de artikelen 263, vierde alinea, en 267 VWEU, en gaat in op belangrijke gebieden om maatregelen te nemen ter verbetering van het EU-systeem voor rechtsbescherming om naleving door de EU van het Verdrag van Aarhus te verzekeren.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van een goede toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Nederland is (net als de EU en alle lidstaten) partij bij het Verdrag van Aarhus inzake de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Het kabinet is van mening dat de beginselen van het Verdrag van Aarhus, met burgerrechten op milieugebied, een groot goed zijn voor Nederland, de EU en de 46 verdragsluitende staten. Ruime toegang tot de rechter is een basis voor de democratische rechtstaat en de rechtsorde. Dit geldt niet alleen voor de lidstaten maar ook voor de EU-instellingen en organen zelf.

b) **Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel**

De Raad heeft de Commissie middels besluit (EU) 2018/881 verzocht om te komen met een studie en een voorstel tot wijziging van de verordening. Het kabinet vindt het dan ook belangrijk dat de EU weer aan de verplichtingen voldoet die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. Het kabinet acht het voorstel opportuun en is van mening dat een verbeterde toegang tot de rechter voor ngo's op het gebied van besluiten door de EU-instellingen en organen bijdraagt aan verbetering van de democratische rechtsorde in Europa. Aanpassing van de Aarhusverordening is een noodzakelijke stap om ervoor te zorgen dat de EU de verplichtingen in het kader van het Verdrag van Aarhus naleeft. Het kabinet kan zich vinden in het schrappen van het vereiste van individuele strekking van de niet-wetgevingshandeling waarvoor toetsing gevraagd kan worden, de verbreding naar besluiten met milieugevolgen, en de verruiming van termijnen voor indiening van een herzieningsverzoek en voor beantwoording daarvan om een zorgvuldige afweging te kunnen maken. Als gevolg van het voorstel wordt de definitie van administratieve handelingen waarvoor bestuurlijke herziening voor ngo's op het gebied van besluiten door de EU-instellingen en organen open staat verruimd en daarmee samenhangend zal in een ruimer aantal gevallen het recht op rechtsbijstand relevant kunnen zijn. Dit draagt bij aan verdere bescherming van de fundamentele rechten.

Daarom zet het kabinet zich ervoor in om ervoor te zorgen dat er een akkoord kan worden bereikt over wijziging van de verordening, met het oog op een te nemen besluit door de Bijeenkomst van partijen bij het Verdrag van Aarhus, in oktober 2021. Deze bijeenkomst beoogt een besluit te nemen over de door het Aarhus nalevingscomité geconstateerde verdragsschending op het punt van toegang tot de rechter voor ngo's bij besluiten van de EU-instellingen en organen. Tijdens de vorige bijeenkomst van verdragspartijen werd besluitvorming uitgesteld omdat de EU niet kon instemmen met het concept-besluit. Het kabinet zal daarbij het vraagstuk van de precieze reikwijdte van de betreffende administratieve handelingen die voor administratieve herziening in aanmerking komen en de gevolgen ervan tijdens de onderhandelingen over wijziging van de verordening aan de orde brengen. Ook zal Nederland het verzoek steunen om de Commissie in overleg te laten treden met het Aarhus-nalevingscomité om na te gaan of de voorgestelde wijziging afdoende tegemoetkomt aan de aanbevelingen van het Aarhus nalevingscomité.

**Implicaties voor brede welvaart**

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Op alle vier aspecten beoordeelt het kabinet dit voorstel positief, omdat het de toegang van ngo's tot een herzieningsprocedure tegen handelingen van de EU-instellingen en organen die gevolgen kunnen hebben voor het milieu vergemakkelijkt.

c) **Eerste inschatting van krachtenveld**

Veel lidstaten zijn positief over het voorstel omdat het als noodzakelijke stap wordt gezien om ervoor te zorgen dat de EU kan instemmen met een besluit door de bijeenkomst van partijen over de bevindingen en aanbevelingen in de zaak tegen de EU, en dat de EU het Verdrag van Aarhus weer zal naleven. Wel zijn er vragen naar de precieze reikwijdte vanwege de complexiteit van het voorstel. Een enkele lidstaat trekt de noodzaak van het voorstel in twijfel. Het Europees Parlement heeft de Commissie in 2017 (net als de Raad) verzocht ervoor te zorgen dat de EU zich aan het Verdrag van Aarhus houdt en is daarom naar verwachting positief over het feit dat er een wijziging van de verordening wordt voorbereid.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) **Bevoegdheid**

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid voor het voorstel als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 192, lid 1, VWEU. Uit dit artikel volgt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vaststellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU, zoals het bijdragen aan het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, te verwezenlijken. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. De voorgestelde rechtsgrondslag komt bovendien overeen met

de rechtsgrondslag van de via het voorstel te wijzigen verordening.

**b) Subsidiariteit**

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Maatregelen op het niveau van de EU zijn nodig omdat de EU partij is bij het Verdrag van Aarhus en de Europese instellingen en organen moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag die bindend zijn voor de EU. De voorgestelde verordening heeft tot doel de uitvoering van de bepalingen uit het Verdrag van Aarhus betreffende de bestuursrechtelijke of rechterlijke toetsing van bepaalde categorieën handelingen van de Unie te verbeteren. Aangezien het hierbij gaat om handelingen van de Unie kan deze doelstelling alleen bereikt worden op het niveau van de EU en is het voor de lidstaten niet mogelijk om dit te realiseren. Het is daarom noodzakelijk dat dit op Europees niveau wordt geregeld. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

**c) Proportionaliteit**

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. De voorgestelde wijziging van de geldende verordening is het juiste instrument om het beoogde doel van verbeterde rechtsbescherming voor ngo's in milieuzaken betreffende besluiten van de Europese instellingen te bereiken en gaat niet verder dan nodig is.

Ook inhoudelijk gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en is het geschikt om de doelstelling te bereiken. In de nalevingszaak van het ACCC tegen de EU is gebleken dat de reikwijdte van het bestaande begrip "administratieve handeling" te beperkt is en verruiming behoeft door het vereiste van individuele geraaktheid los te laten, dat wat betreft de relatie met het milieu beter moet worden aangesloten bij de bewoordingen van het Verdrag van Aarhus, en dat de voorgestelde verruiming van de termijnen nodig is voor een goede voorbereiding van een herzieningsverzoek door een ngo en zorgvuldige behandeling door de EU-instelling ervan.

**5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

**a) Consequenties EU-begroting**

Het voorstel heeft mogelijk beperkte gevolgen voor de EU-begroting. De lasten voor de EU-instellingen hangen direct samen met het verwachte aantal verzoeken om herziening en zijn daarom moeilijk te voorzien. Omdat het voorstel drempels voor herzieningsverzoeken verlaagt, zullen de lasten toenemen. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Er zijn geen financiële gevolgen voorzien voor (mede)overheden. Als een overheidsinstantie materieel belang heeft bij een herzieningsverzoek en de aansluitende juridische procedure en daarin argumentatie wil aandragen zal dit extra inzet kunnen vergen. Daarnaast is het mogelijk dat lidstaten actie dienen te ondernemen als gevolg van uitspraken van aangespannen rechtszaken door ngo's, welke financiële gevolgen met zich mee kunnen brengen.

Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Er zijn geen generieke financiële gevolgen voorzien. Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven worden voorzien als bedrijven kiezen voor belangbehartiging in een zaak aangebracht door een ngo over gevolgen voor het milieu. Financiële baten voor burgers kunnen bestaan uit een betere uitvoering en handhaving, of de vermeden kosten van niet-uitvoering en voordelen van betere handhaving van de EU-milieuregelgeving.

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

De lasten voor het bedrijfsleven zullen naar verwachting toenemen; dit houdt direct verband met de stijging van het aantal verzoeken tot herziening. De mate van lastenstijging hangt ook af van

de aard van de bestreden handelingen. Mogelijk wordt dit voor een deel gecompenseerd door een grotere efficiëntie van het systeem van rechtsbescherming vanwege het wegvallen van bepaalde niet-ontvankelijke verzoeken tot herziening die op dit moment niet in positieve besluiten (kunnen) eindigen maar wel tot vertraging leiden.

- e) Gevolgen voor concurrentiekracht  
Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht voorzien.

## **6. Implicaties juridisch**

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)  
Er worden geen gevolgen voorzien voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid of toepassing van de *lex silencio positivo*. Indirect kunnen er vanwege het voorstel juridisch en materiële gevolgen voor Nederland worden voorzien als een administratieve handeling naar aanleiding van een verzoek van een ngo wordt herzien.
- b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan  
Er zijn geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen als gevolg van het voorstel nodig.
- c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid  
Het voorstel treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking.
- d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling  
Het voorstel bevat geen evaluatie-/horizonbepaling. Ook de geldende Aarhus-verordening zelf bevat een dergelijke bepaling niet. Een dergelijke bepaling is niet gewenst omdat de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus structureel (niet tijdelijk) van aard zijn.
- e) Constitutionele toets  
N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

- a. Uitvoerbaarheid  
Het voorstel heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid in Nederland.
- b. Handhaafbaarheid  
Het voorstel heeft geen gevolgen voor de handhaafbaarheid in Nederland.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het kabinet voorziet geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

## **9. Signalering en advisering**

Het blijkt nog lastig, ook voor de Commissie en de Juridische Dienst van de Raad, om in kaart te brengen wat precies de implicaties van dit voorstel voor de lidstaten zal zijn. Het algemene beeld is dat herzieningsverzoeken die in het verleden werden afgewezen omdat door ngo's geen individuele geraaktheid vanwege het betreffende besluit kon worden aangetoond, met het voorstel wel voor herziening vatbaar worden. Daarnaast zullen meer besluiten dan voorheen vatbaar worden voor herziening omdat ze gevolgen voor het milieu hebben. Dit kan ook besluiten betreffen die niet op grond van de milieutitel in EU-kader zijn genomen maar gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De Commissie houdt een publieke lijst bij van verzoeken die in het kader van de Aarhusverordening bij haar worden ingediend, daar staan tot op heden 47 verzoeken op.

Een voorbeeld met potentieel grote en brede gevolgen is beroep van een ngo tegen het besluit van de Commissie over het verzoek voor een derogatie. In de Raadswerkgroep noemde de Commissie specifiek een Nederlands voorbeeld waarbij een ngo beroep aantekende tegen het besluit om Nederland een derogatie te verlenen voor de richtlijn luchtkwaliteit. Dit was destijds niet ontvankelijk omdat het besluit van de Commissie van algemene strekking werd verklaard. Na deze wijziging zou dat beroep dus wel ontvankelijk zijn.

Andere voorbeelden die de Commissie noemt zijn besluiten over de toelating, goedkeuring, of restrictie van bepaalde stoffen, de IPCEI lijst in het kader van TEN-E, en besluiten van de Commissie om nationale overheden toestemming te geven om gratis ETS-rechten toe te kennen.

De visquota zijn ook specifiek genoemd als voorbeeld van aanpalend beleid met effect op het milieu. Deze quota worden vastgelegd in een Raadsverordening, die onder de reikwijdte van dit voorstel zal vallen. De total allowable catch (TAC) vereist echter nationale implementatie en valt daarmee niet onder de reikwijdte. Enkele andere bepalingen vereisen juist uitvoeringshandelingen op EU-niveau. Deze uitvoeringshandelingen zullen wel onder de reikwijdte van het voorstel vallen.

De gevolgen van onderhavig voorstel voor de lidstaten zijn dus nog moeilijk te overzien en potentieel omvangrijk. Daarbij is het echter wel van belang om in het oog te houden dat:

- (1) de Aarhusverordening na deze wijziging nog steeds beperkt blijft tot ngo's in milieuzaken met betrekking tot niet-wetgevende handelingen;
- (2) de wijziging volgt uit het niet naleven van een verdragsverplichting van de EU en daarmee onvermijdelijk is, en de Raad expliciet heeft verzocht om deze wijziging.

## **10. Europees krachtenveld en acties**

### **a) Krachtenveld, aanvullend**

In de Raadswerkgroepen tot nu toe heeft Nederland met name verhelderende vragen gesteld. Er lijkt onder lidstaten nog veel onduidelijkheid te zijn over de reikwijdte van het voorstel maar het Duitse voorzitterschap zet door richting een algemene oriëntatie op de Milieuraad van 17 december a.s. **5.1.2a** heeft eenmalig gesteld dat het voorstel onnodig is, maar daar geen opvolging aan gegeven.

### **b) Nederlands impact assessment**

Er is geen Nederlands impact assessment van het voorstel.

### **c) Lobby**

Milieu-ngo's hebben uiteraard gelobbyd voor dit voorstel en oorspronkelijk in 2008 de klacht tegen de EU ingediend bij het nalevingscomité van het verdrag van Aarhus. Er is geen grote, zichtbare lobby gevoerd tegen het voorstel, maar de Europese chemielobby Cefic heeft in 2017 samen met spelers uit de bio-industrie zich uitgesproken tegen het oordeel van het nalevingscomité. De industrie heeft zich tevens laten horen bij een consultatie voor de studie die is gehouden om te zoeken naar een oplossing voor de geconstateerde gebreken.

## **11. Betrokken partijen**

Eerstverantwoordelijk ministerie

Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

**5.1.2e**

Contactpersoon financiële afdeling

**5.1.2e**

Contactambtenaar juridische afdeling

**5.1.2e**

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries/decentrale overheden:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk:

5.1.2e

## **IenW, COM(2021)71, Wijziging richtlijn erkenning beroepskwalificaties binnenvaart**

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/2397 wat betreft de overgangsmaatregelen voor de erkenning van certificaten van derde landen

Datum ontvangst Commissiedocument  
22 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 71](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie  
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad  
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Vervoer)

Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rechtsbasis  
Artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de EU, (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad  
Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### **a) Inhoud voorstel**

Onderhavig voorstel heeft betrekking op een wijziging van richtlijn (EU) 2017/2397 inzake de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart, waarin de voorwaarden en procedures worden vastgesteld voor de certificering van de kwalificaties van werknemers in de binnenvaart. Richtlijn (EU) 2017/2397 dient uiterlijk op 17 januari 2022 in de nationale wetgeving van de lidstaten te zijn geïmplementeerd.

Richtlijn (EU) 2017/2397 voorziet in overgangsmaatregelen met betrekking tot kwalificatiecertificaten, dienstboekjes en logboeken die zijn afgegeven in de lidstaten vóór 18 januari 2022. Over het algemeen wordt deze overgangstermijn in de richtlijn vastgesteld op 10 jaar. Na deze overgangstermijn dienen alle kwalificatiecertificaten te voldoen aan de eisen van de richtlijn.

De richtlijn voorziet echter onvoldoende in een overgangsmaatregel voor certificaten van derde landen, die nu door de lidstaten worden erkend. Documenten van derde landen worden na 17 januari 2022 pas in de Unie erkend, wanneer de Commissie overeenkomstig de richtlijn een uitvoeringshandeling heeft vastgesteld, waarbij de door dat derde land afgegeven documenten in de Unie worden erkend. De Commissie acht het onwaarschijnlijk dat de procedure, die hiervoor benodigd is, voor 17 januari 2022 volledig is afgerond. Dit zou betekenen dat houders van de door dat derde land afgegeven documenten na 17 januari 2022 niet op de binnenwateren van de Unie mogen varen.