

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZ2624656

Datum 30 januari 2025
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Bijlage(n)
10

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1 - Mededeling Versterking van de economische veiligheid van de EU.
Fiche 2 - Mededeling EU-Agenda voor Steden.
Fiche 3 - Kapitaalmarktintegratie en Toezichtcentralisatie Pakket (KTP).
Fiche 4 - Finaliteitsverordening.
Fiche 5 - Mededeling over het EU actieplan tegen drugshandel.
Fiche 6 - RESourceEU actieplan en voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen.
Fiche 7 - Wijzigingsvoorstel Verordening CO2-emissienormen zware bedrijfsvoertuigen.
Fiche 8 - Herziening EU-drugsstrategie.
Fiche 9 - Mededeling *European Democracy Shield*.
Fiche 10 - Mededeling EU strategie Maatschappelijke Organisaties.

De minister van Buitenlandse Zaken,

D.M. van Weel

Fiche 1: Mededeling Versterking van de economische veiligheid van de EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad - 'Versterking van de economische veiligheid van de EU'

b) Datum ontvangst Commissiedocument

3 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

JOIN (2024) 977

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025JC0977>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken Handel

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 3 december 2025 hebben de Europese Commissie (hierna: Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) een gezamenlijke mededeling over de versterking van de economische veiligheid van de Europese Unie (hierna: mededeling) gepubliceerd. De mededeling stelt dat economische verwevenheid in het huidige geopolitieke landschap steeds vaker strategisch wordt ingezet, waardoor de Europese Unie (EU) te maken krijgt met toenemende dreigingen zoals verstoringen van de wereldhandel en instrumentalisering van strategische afhankelijkheden. Deze risico's voor de economische veiligheid (hierna: EV) van de EU zijn verder toegenomen, wat het handels- en investeringsklimaat, de industriële basis en de veiligheid van de EU onder druk zet. De Commissie wil deze dreigingen proactief aanpakken aan de hand van vier hoofddoelstellingen: (1) het verbeteren van het verzamelen, monitoren en analyseren van informatie, en van het vermogen te anticiperen op opkomende dreigingen; (2) derde landen ervan weerhouden de afhankelijkheden die de Unie heeft als wapen in te zetten; (3) onze blootstelling aan derde landen die dergelijke afhankelijkheden als wapen kunnen gebruiken te verminderen; en (4) het voorkomen van pogingen om onze risicobeperkende maatregelen te ondermijnen.

De mededeling bouwt voort op de in 2023 gepubliceerde Europese Economische Veiligheidsstrategie (EEV),¹ waarvan de drie overkoepelende sporen (*promote, protect & partner*) ongewijzigd blijven. De Commissie omschrijft deze mededeling als een oproep tot actie, die naast bovenstaande doelstellingen ook moet inspelen op de krachten van de EU, zoals de interne markt, de technologische en industriële capaciteiten. De Commissie maakt zich dan ook sterk voor een geïntegreerde aanpak tussen overheid en bedrijfsleven, met versterkte coördinatie en samenwerking met gelijkgezinde partnerlanden. De mededeling kondigt voorts een aantal beleidsvoorstellen aan.

De voorgestelde aanpak in de mededeling blijft risicogebaseerd. Voortbouwend op de eerdere risicoanalyses in het kader van de EEV, zal de Commissie zich hoofdzakelijk richten op zes prioritaire hoog-risicodomeinen: 1) het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden voor goederen en diensten, 2) het aantrekken van veilige en waarde toevoegende investeringen in de EU, 3) het ondersteunen van een sterke Europese defensie- en ruimtevaartindustrie en andere kritieke industriële sectoren, 4) het ontwikkelen en behouden van het EU-leiderschap op het gebied van kritieke technologieën, 5) het beschermen van gevoelige informatie en data en 6) het beschermen van de kritieke infrastructuur van de EU. Binnen deze domeinen beoogt de Commissie een meer proactieve en gecoördineerde inzet van het EU-instrumentarium, gebaseerd op doorlopende risicoanalyse en monitoring.

In de mededeling wordt een niet-uitputtende lijst gepresenteerd van instrumenten die daaraan kunnen bijdragen, zoals op het gebied van handel en mededinging, weerbaarheid en cyberveiligheid, veiligheid en openbare orde, antidwang en beperkende maatregelen, financiering en beperkingen, en bepaalde sectorale initiatieven. Hoewel deze instrumenten oorspronkelijk niet allemaal voor EV-doeleinden zijn ontwikkeld, acht de Commissie die relevant voor het behalen van de EU-doelstellingen op het gebied van EV en wil zij deze instrumenten gericht daarvoor inzetten.

De Commissie geeft aan, binnen het bestaande kader, richtsnoeren te ontwikkelen voor een meer consistente toepassing van investeringsscreening, EV-relevante overwegingen mee te nemen bij handelsdefensieve onderzoeken en maatregelen indien deze EV-implicaties hebben, en de werking van het *dual-use* exportcontrolekader te evalueren. Ook wil de Commissie de Verordening buitenlandse subsidies² en bestaande staatssteunmogelijkheden optimaal inzetten om de veerkracht en concurrentiekracht van Europese bedrijven te borgen in sectoren waar marktverstoring kan bijdragen aan EV-risico's.

De Commissie kondigt aan het gebruik van EU-financiering ten behoeve van EV te willen verbeteren op drie manieren: (1) projecten stimuleren die bijdragen aan de EV van de EU, met bijzondere aandacht voor het mitigeren van afhankelijkheden in kritieke technologieën, componenten en materialen in strategische sectoren; (2) de toegang van hoog-risico-entiteiten tot

¹ Europese Economische Veiligheidsstrategie JOIN(2023) 20; Kamerstuk 22 112, nr. 3761

² Kamerstuk 22 112 nr. 3133

gevoelige EU-activiteiten beperken en hiervoor richtsnoeren ontwikkelen; (3) lidstaten, de EIB-groep en andere (internationale) financiële instellingen aanmoedigen EU-bedrijven te steunen die buitenlandse afhankelijkheden verminderen.

De Commissie geeft in de mededeling aan dat zij ook werkt aan nieuwe instrumenten om de huidige lacunes in het EV-beleid van de EU aan te pakken. Deze omvatten onder meer een pilot-monitoringmechanisme voor *start-ups* in kritieke technologieën, samenwerking met toezichthouders om investeringen in hoog-risicosectoren te monitoren, en de toevoeging van een EV-component aan de *Competitiveness Coordination Tool*. Uiterlijk in het derde kwartaal van 2026 zal de Commissie beoordelen of en hoe de bescherming van de EU-industrie tegen oneerlijke handelspraktijken en overcapaciteit kan worden versterkt. De *Industrial Accelerator Act* en *Circular Economy Act* beogen bij te dragen aan het versterken van de industriële basis en de interne markt en het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. De Commissie geeft in het bijzonder aandacht aan kritieke grondstoffen via de aparte EU-mededeling Resource EU.³ Deze initiatieven worden door de Commissie gepositioneerd als instrumenten die EV ondersteunen via industriële groei, innovatie en het versterken van strategische waardeketens. Daarnaast wil de Commissie het *Blocking Statute*⁴ herzien en via de *Chips Act 2.0*, *Quantum Act*, *Cloud and AI Development Act* en de *Open Source*-strategie afhankelijkheden in opkomende technologieën verminderen en de positie van deze technologieën versterken. Als onderdeel van de voorgestelde herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijn zal de Commissie tevens Europese voorkeurscriteria voor specifieke strategische sectoren voorstellen om zo de vraag naar Europese producten en diensten te stimuleren en veiligheidsrisico's te beperken. Tot slot onderzoekt de Commissie mogelijkheden om via de aanstaande herziening van de *Cybersecurity Act* beperkingen op EU-niveau te stellen als het gaat om toegang van leveranciers tot de kritieke (digitale) infrastructuur.

De Commissie stelt maatregelen voor om haar informatie- en analysecapaciteit te versterken en de coördinatie met lidstaten en bedrijven te verbeteren. Dit omvat verbeterde coördinatie en informatie-uitwisseling via het *Economic Security Network* met lidstaten, meer gestructureerde samenwerking met EU-delegaties, de aanbeveling tot aanwijzing van een *senior-level* Nationale Economische Veiligheidsadviseur, de oprichting van een *Trusted Adviser Group* bestaande uit vertegenwoordigers van het Europese bedrijfsleven, de oprichting van een *Trade Resilience Information Portal* en een *Economic Security Information Hub*, de uitbreiding van het *Observatory on Critical Technologies* en het gebruik van het toekomstige *Centre of Expertise on Research Security*. Daarnaast beoordeelt de Commissie uiterlijk in het derde kwartaal van 2026 in hoeverre de *Internal Market Emergency and Resilience Act* (IMERA) kan dienen om bedrijfsinformatie uit hoog-risicosectoren te verzamelen en beoordeelt indien nodig de noodzaak van extra maatregelen. Ook worden de risicobeoordelingen periodiek en thematisch voortgezet met betere mechanismen voor snelle, veilige en vertrouwelijke informatie-uitwisseling, waarbij het bedrijfsleven nadrukkelijk betrokken wordt bij het identificeren van risico's en het vergroten van weerbaarheid.

³ RESourceEU Action Plan COM(2025) 945

⁴ Verordening (EG) nr. 2271/96

Volgens de Commissie is nauwe samenwerking en coördinatie met gelijkgezinde landen buiten de EU belangrijker dan ooit tevoren. Daarbij richt zij zich op het verdiepen van EV-dialogen, het versterken van de samenwerking binnen internationale fora (waaronder de G7) en het gezamenlijk ontwikkelen van EV-normen voor weerbare toeleveringsketens. Deze samenwerking moet bijdragen aan een beter gedeeld beeld van risico's, het anticiperen op mogelijke dreigingen en, waar mogelijk, het vormgeven van gecoördineerde maatregelen. Daarbij benadrukt de Commissie tevens het belang van beperking van de eventuele negatieve impact van EU-maatregelen op gelijkgestemde landen. Europese EV-overwegingen zullen bovendien meegewogen worden in het Europees nabuurschap- en EU-uitbreidingsbeleid.

De Commissie benadrukt dat open en op regels gebaseerde handel, investeringsrelaties en internationale samenwerking centraal blijven staan, maar dat strategische kwetsbaarheden moeten worden beperkt om economische en veiligheidsbelangen te beschermen. De Commissie wijst er daarbij op dat de EU, haar lidstaten en bedrijven in bepaalde gevallen ook de economische kosten moeten accepteren die gepaard zullen gaan met verhoogde veiligheid en weerbaarheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

EV is één van de nationale veiligheidsbelangen zoals uiteengezet in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en benoemd in de Aanpak Statelijke Dreigingen.⁵ De voortgang en versterking van de Kabinetsaanpak Economische Veiligheid is op 1 juli jl. voor uw Kamer uiteengezet.⁶ De hoofddoelen van het EV-beleid zijn (1) het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht, (2) het borgen van de continuïteit van vitale processen, en (3) het verminderen en voorkomen van risicovolle strategische afhankelijkheden. De kabinetsaanpak is adaptief en zet in op beleid dat proportioneel, gericht, risicogebaseerd en landenneutraal is. Daarbij blijft het kabinet uitgaan van een open economie met ruimte voor handel en investeringen, waarbij risico's gericht worden beheerst. Het bedrijfsleven en kennisinstellingen vervullen een cruciale rol voor versterking van de weerbaarheid, kennisdeling en samenwerking.⁷ Mede vanwege zijn brede EV-aanpak en ervaring heeft Nederland in Europa een vooraanstaande rol op het gebied van EV.

Het kabinetsbeleid op EV volgt, in lijn met de EEV, een geïntegreerde aanpak langs drie sporen: *promote*, *protect* en *partner*. De beleidsinitiatieven en instrumenten binnen het EV-beleid raken aan één of meerdere van deze sporen. Het *protect*-beleid is gericht op beschermende maatregelen die nodig zijn om kwetsbaarheden op het gebied van kennis en technologie, vitale processen en risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen.⁸ Het *promote*-beleid richt zich op het verstevigen van een sterke en innovatieve economie door versterking van randvoorwaarden,

⁵ Kamerstuk 30 821, nr. 178, bijlage en Kamerstuk 30 821, nr. 175

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 302

⁷ Ondernemersloket EV en Rijksbreed Loket Kennisveiligheid

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 1158; Kamerstuk 30 821, nr. 244

gerichte stimulering van strategische markten, technologische leiderschapsposities en essentiële capaciteiten in strategische waardeketens.⁹ Een sterke, innoverende en concurrerende economie is weerbaarder en dus beter bestand tegen dreigingen voor de nationale veiligheid. Het *partner*-beleid richt zich op (internationale) samenwerkingen die de gezamenlijke EV versterken met publieke en private partners, onder meer door importdiversificatie via handelsakkoorden en partnerschappen, door het postennet te versterken op het gebied van EV met het oog op een gelijk speelveld, normstelling en coalitievorming, en activering en advisering van het bedrijfsleven.¹⁰

Mede gelet op de onderlinge verbondenheid van Europese economieën op de interne markt en de ambitie om deze te versterken,¹¹ streeft het kabinet ernaar om maatregelen op EV-gebied in samenhang met de EU te ontwikkelen, om de effectiviteit van deze maatregelen te vergroten en een gelijk Europees speelveld te waarborgen. Dit draagt ook bij aan het beperken van de lastendruk voor internationaal opererende bedrijven en kennisinstellingen. Ook implementeert het kabinet de *Critical Entities Resilience* (CER) en de *Network and Information Security* (NIS2) richtlijnen ter versterking van de bescherming van vitale infrastructuur en de (digitale) weerbaarheid. Daarnaast zet het kabinet in op bilaterale en multilaterale samenwerking om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, de markttoegang voor Nederlandse bedrijven te vergroten en vanuit Europa gezamenlijk op te treden tegen statelijke actoren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling en ziet deze, tegen de achtergrond van toenemende geopolitieke spanningen en een snel veranderend geopolitiek landschap, als een goede stap in het versterken van de EV van de EU. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie en HV dat economische instrumenten in het huidige geopolitieke landschap meer en meer worden ingezet om strategische doeleinden te bereiken. Dit brengt risico's mee voor de EV van de EU. Het is van belang dat de EU gezamenlijk inzet op EV, gezien verwevenheid in de interne markt en de grotere slagkracht die de EU biedt. Het kabinet ondersteunt daarom de voorgestelde paradigmaverschuiving van een vooral reactieve naar een meer proactieve en gecoördineerde inzet van de Commissie. Het kabinet ziet uit naar de verdere uitwerking en concretisering van de mededeling en zal daarbij inzetten op uitvoerbare en voorspelbare maatregelen, met aandacht voor het voorkomen van onnodige regeldruk.

Het kabinet benadrukt het belang van een krachtige, gerichte en geïntegreerde aanpak om (1) EV-dreigingen te beheersen, (2) de EU-markt, innovatie en concurrentiekracht te beschermen en te versterken, en (3) een open, op regels gebaseerde Europese economie en internationale partnerschappen te waarborgen, zeker in het licht van toenemende geopolitieke en geo-economische spanningen. Het kabinet vindt dat EV-beleid gediend is bij de ontwikkeling van zowel *protect*- als *promote*-instrumentarium. Ten aanzien van *promote* merkt het kabinet op dat de

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 621; Kamerstuk 29 826, nr. 277; Kamerstuk 33 009, nr. 165; Kamerstuk 31 125, nr. 134; Kamerstuk 29 477, nr. 939; Kamerstuk 32 805, nr. 188; Kamerstuk 22112, nr. 4154; Kamerstuk 21 501-30 nr. 621

¹⁰ Kamerstuk 35 925 V, nr. 84

¹¹ Kamerstuk 22112, nr. 3437

mededeling hier beperkt op in gaat, en roept de Commissie daarom op om meer passende instrumenten te ontwikkelen. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van een gecoördineerde en geïntegreerde Europese inzet om EV-beleid effectiever te maken en fragmentatie van de interne markt te voorkomen.

Het kabinet onderschrijft de risicogebaseerde aanpak zoals uiteengezet in de mededeling. De zes geïdentificeerde hoog-risicodomeinen dragen bij aan meer gerichte inzet van beleid en ondersteunen een samenhangende benadering van de geïdentificeerde kwetsbaarheden. Tegelijkertijd hecht het kabinet belang aan verdere duidelijkheid over de wijze waarop de Commissie deze aanpak zal uitwerken en welke vervolgstappen daarbij worden voorzien. Het kabinet maakt onderscheid tussen afhankelijkheden, strategische afhankelijkheden en risicovolle strategische afhankelijkheden. Een wederkerige relatie brengt wederzijdse (strategische) afhankelijkheden met zich mee, die de fundamenteën vormen van onze wereldeconomie. Het kabinet richt zich daarom op het gericht verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden, waarbij het proportioneel te werk gaat en zo min mogelijk marktverstoring handelt. Daarnaast streeft het kabinet ernaar het concurrentievermogen en de handelsrelaties met derde landen zo min mogelijk te schaden. Het kabinet hecht waarde aan een vergelijkbare smalle reikwijdte en een risicogebaseerde, effectieve en efficiënte aanpak in EU-beleid ten aanzien van EV.

Het kabinet onderschrijft het belang van een meer strategische en gecoördineerde inzet van de diverse instrumenten, Europees en nationaal, die bijdragen aan EV. Het kabinet onderschrijft bovendien dat een bredere blik op risico's en een integrale aanpak vanuit *promote, protect en partner* noodzakelijk zijn om de EV van de EU te waarborgen. De keuze in de mededeling om ook instrumenten te betrekken die niet primair zijn ontwikkeld ten behoeve van EV-doelen is te begrijpen. De inzet kan (subsidiar) bijdragen aan het behalen van EV-doelstellingen, zeker als er nog geen nieuwe instrumenten ontwikkeld zijn. Het kabinet is voorstander dat EV-overwegingen worden meegenomen bij de inzet van deze instrumenten en uitvoering van beleid, zonder af te doen aan de eigen doelstellingen van deze instrumenten. Het kabinet kijkt ook met interesse naar de aangekondigde stappen om het gebruik van bestaande EU handelsinstrumenten te verbeteren en de herziening van het *Blocking Statute* met betrekking tot de door de Commissie geconstateerde ontwikkeling van inzet van steeds meer unilaterale en extraterritoriale instrumenten door derde landen.

Het kabinet benadrukt het belang van een evenwichtige aanpak met betrekking tot buitenlandse directe investeringen (hierna: FDI). Hierbij wordt gestreefd naar een goede balans tussen het waarborgen van EV en het behouden van een open investeringsklimaat dat het concurrentievermogen versterkt. Europese vervolgstappen op FDI-screening moeten aansluiten bij de herziening van de EU-FDI-screeningverordening, die halverwege 2026 wordt gepubliceerd, waar mogelijk nog uitvoeringshandelingen uit volgen. Het kabinet wil eerst ervaring opdoen met het herziene kader voordat nieuwe Europese maatregelen worden overwogen. Indien aanvullende maatregelen worden overwogen die verder gaan dan de FDI-screeningverordening, is het van belang dat deze proportioneel, evenredig en noodzakelijk zijn.

Het betrekken van EV-overwegingen bij handelsdefensieve onderzoeken kan in bepaalde gevallen relevant zijn. Het kabinet is daarom positief over de ambitie van de Commissie om handelsdefensieve instrumenten waar nodig te verbinden aan EV-doelen, zeker als er nog geen nieuwe instrumenten ontwikkeld zijn die het hoofd kunnen bieden aan de meest recente geo-economische ontwikkelingen. Het kabinet benadrukt het belang daarbij een op merites gebaseerde aanpak te hanteren, waarbij het uitgangspunt blijft dat handelsdefensieve maatregelen primair dienen ter bevordering van een internationaal gelijk speelveld.

In lijn met de eerdere kabinetsappreciatie op het witboek exportcontrole van de Commissie¹² kijkt het kabinet positief naar een algehele evaluatie van de Verordening goederen voor *dual-use* (hierna: Verordening). Het kabinet erkent dat er geopolitieke en geo-economische ontwikkelingen zijn die een evaluatie van de Verordening rechtvaardigen, waaronder toenemende unilaterale exportcontrolemaatregelen vanuit derde landen. Het kabinet acht het bij de evaluatie van groot belang dat de mogelijkheden die de huidige verordening biedt voor samenwerking en coördinatie tussen EU lidstaten ten volle worden benut. In dat verband is het belangrijk dat de evaluatie afgebakend blijft tot de tekortkomingen, welke eerder zijn geïdentificeerd in het witboek exportcontrole.

Verder zijn er met de invoering van uniforme controles het afgelopen jaar belangrijke stappen genomen op het gebied van versterkte EU-coördinatie. Het kabinet steunt de wens van de Commissie om, gezamenlijk met de EU-lidstaten, mogelijkheden te verkennen voor meer uniforme EU-controles op opkomende technologieën, met inachtneming van de bestaande nationale competentie van exportcontrole en vertegenwoordiging van de lidstaten in de multilaterale exportcontroleregimes. Het kabinet onderkent het effect van de geopolitieke situatie op de internationale exportcontroleregimes, waardoor het bereiken van consensus over het controleren van gevoelige goederen en technologie sterk is bemoeilijkt.

Het kabinet merkt op dat de Commissie voornemens is de Verordening buitenlandse subsidies volledig te benutten en dat zij lidstaten oproept bestaande staatssteuninstrumenten optimaal in te zetten om de veerkracht en concurrentiekracht van Europese bedrijven te waarborgen, met name in sectoren waar marktverstoring kan bijdragen aan EV-risico's. Hierbij wordt benadrukt dat een zorgvuldige toepassing van deze instrumenten belangrijk is om de beoogde effecten te bereiken. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de drie voorstellen op het gebied van EV in EU-financiering, maar wacht verdere uitwerking af. De mededeling richt zich op bestaande middelen met meer focus op EV, zonder extra financiële claim. Dit sluit aan bij de kabinetspositie richting het MFK, waarin het kabinet het belangrijk vindt dat de EU-begroting bijdraagt aan grotere innovatiekracht en versterking van de Europese EV door onder andere het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden.¹³

¹² Kamerstuk 22 112 nr. 3902

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 4153; Kamerstuk 22 112 nr. 4159

Het kabinet neemt met belangstelling kennis van de voorstellen voor verdere versterking van de EU-*toolbox*, zoals de ontwikkeling van initiatieven gericht op de versterking van opkomende technologieën of strategische sectoren, bijvoorbeeld de aangekondigde *Quantum Act*, *Chips Act 2.0* en *Cloud and AI Development Act*. Het kabinet acht verdere uitwerking van de nieuwe voorgestelde instrumenten wenselijk, met aandacht voor proportionaliteit, het behoud van de openheid van en een gelijk speelveld binnen de EU-markt, beperking van regeldruk en conformiteit met de internationale verplichtingen van de EU, waaronder de regels van de Wereldhandelsorganisatie en EU-handelsakkoorden.

Het kabinet hanteert nog een terughoudende positie ten aanzien van de aangekondigde Europese preferentiecriteria bij publieke aanbestedingen voor strategische sectoren.¹⁴ Tegelijkertijd erkent het kabinet dat een dergelijk instrument kan bijdragen aan de EV en weerbaarheid van de EU en, wanneer minder ingrijpende maatregelen ontoereikend zijn, om (nieuwe) strategische markten te stimuleren. Door (nieuwe) strategische markten te stimuleren, kunnen bedrijven hun concurrentiekracht vergroten, wat tegelijkertijd bijdraagt aan de leveringszekerheid en weerbaarheid van de EU. Het kabinet weegt daarom per sector zorgvuldig af of de baten opwegen tegen de lasten. Daarbij hecht het kabinet waarde aan een doelmatige, proportionele en tijdelijke toepassing waarbij de toegang voor gelijkgezinde handelspartners van de EU niet gehinderd mag worden en in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU.¹⁵

Het kabinet onderschrijft de nadruk op versterkte coördinatie, informatie-uitwisseling en gezamenlijke analyses. De oprichting van een *Economic Security Information Hub* en versterkte inzet van het *Economic Security Network* lijken goed aan te sluiten bij de behoefte aan betere coördinatie en een gedeeld begrip van risico's. In Nederland bestaat al een goede EV organisatiestructuur, waarin besluitvorming en nauwe samenwerking tussen verschillende departementen wordt vormgegeven. De introductie van een senior-level Nationale Economische Veiligheidsadviseur in lidstaten kan hier mogelijk ook aan bijdragen. Het kabinet benadrukt zorgen omtrent beheer en beveiliging van een informatie-hub.¹⁶ Het kabinet stelt als een belangrijke randvoorwaarde voor voorstellen die zien op het intensiveren van informatiedeling dat vertrouwelijke communicatie en de informatiebeveiliging wordt verbeterd.

Het kabinet acht het van belang de risicogebaseerde aanpak te verstevigen en de identificatie van risico's te verbeteren en te versnellen. In dit kader steunt het kabinet het voorstel om nauwer samen te werken met het bedrijfsleven via een *trusted adviser group* met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en om bedrijven te voorzien van actuele informatie via het op te zetten *Trade Resilience Information Portal*. Het kabinet neemt met belangstelling kennis van de voorgenomen uitbreiding van het *Observatory on Critical Technologies*, en ziet uit naar verdere uitwerking van de Commissie over de concrete invulling van deze verbreding. Het kabinet zal erop toezien dat analyses en aanpak aansluiten bij de kabinetsaanpak risicovolle strategische afhankelijkheden en

¹⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 690 bijlage Standpunt inzake het Europees voorkeursprincipe in publieke aanbestedingen

¹⁵ Kamerstukken II 2025-26, 2025D47467

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 4223

bij de lopende implementatie van respectievelijk de CER en NIS2 richtlijnen in de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten en de Cyberbeveiligingswet, en de daaruit voortkomende verplichtingen tot het uitvoeren van risicobeoordelingen.¹⁷ Tegelijkertijd is het van belang dat er coherentie is met bestaande monitoringsinstrumenten van de Commissie en dat de regeldruk niet disproportioneel toeneemt. Het kabinet is bovendien positief over de oprichting van het *Centre of Expertise on Research Security*. Bedrijven en kennisinstellingen werken vaak samen aan nieuwe kennis en delen het belang om ongewenste kennisoverdracht tegen te gaan. Het is belangrijk dat de maatregelen hiervoor elkaar versterken en elkaar niet in de weg zitten. Het kabinet vindt het daarom van belang dat het Europese EV-beleid in samenhang wordt ontwikkeld met andere Commissie-initiatieven die bijdragen aan het versterken van kennisveiligheid. Ook steunt het kabinet het voorstel om in het derde kwartaal van 2026 te beoordelen in hoeverre de IMERA het mogelijk maakt om bedrijfsinformatie over waardeketens in hoog-risicosectoren te verzamelen.

Het kabinet acht het van belang dat risicobeoordelingen periodiek en thematisch worden voortgezet om strategische afhankelijkheden te monitoren en te evalueren. De aanpak dient dynamisch te blijven, zodat zowel nieuwe risicovolle strategische afhankelijkheden als nieuwe dreigingen tijdig worden onderkend en, indien nodig, aan de EU prioriteiten kunnen worden toegevoegd. Het kabinet ziet graag dat risicomonitoring integraal wordt afgewogen met de signalering van kansen.

Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking en concretisering van de mededeling die moet plaatsvinden in samenwerking met de Commissie, lidstaten en het bedrijfsleven. Het kabinet zal bij de in de mededeling voorgestelde plannen nauwgezet op toezien dat de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten voor nationale veiligheid gewaarborgd blijft. Daarnaast erkent kabinet dat de vermindering van kwetsbaarheden en versterking van onze (economische) veiligheid gepaard gaat met economische kosten. Dit vereist een zo gericht mogelijke aanpak, met een focus op veiligheidsrisico's. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat een meer weerbare economie beter in staat kan zijn om mogelijke (veiligheids)crises op te vangen, met lagere kosten voor de economie en samenleving op de (middel)lange termijn. Het kabinet acht het daarbij van belang dat nieuwe en bestaande maatregelen uitvoerbaar en voorspelbaar blijven voor het bedrijfsleven en geen onnodige regeldruk of marktverstoring veroorzaken, zodat de langetermijnkosten voor de economie en samenleving beheersbaar blijven.

Het kabinet kan zich goed vinden in de versterkte inzet op samenwerking met gelijkgezinde landen. De Commissie wijdt hierover niet uitgebreid uit in de mededeling, maar het kabinet acht strategische partnerschappen essentieel om risico's gezamenlijk te onderkennen, te mitigeren en waar mogelijk te voorkomen. Naast de opbouw van EU-capaciteiten op kritieke technologieën en sectoren, blijft het realiseren van internationaal weerbare en betrouwbare waardeketens met partnerlanden essentieel voor het verminderen van kwetsbaarheden en het waarborgen van EV. Het kabinet ondersteunt daarom de ambitie van de Commissie om EV-dialogen te intensiveren,

¹⁷ Kamerstuk 30 821, nr. 244

gezamenlijke EV-normen te ontwikkelen en, waar passend, gecoördineerd op te treden. Daarbij blijft het kabinet ook inzetten op een zo groot mogelijke beperking van de mogelijke negatieve impact van EU-maatregelen op partnerlanden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling wordt in algemene zin breed verwelkomd door lidstaten. Een grote groep lidstaten benadrukt daarbij dat het EV beleid risicogebaseerd, proportioneel en gericht moet zijn met als inzet marktverstoringen zoveel mogelijk te voorkomen. Tegelijk is duidelijk dat meer Europese coördinatie noodzakelijk is evenals onderlinge solidariteit, ook als er moeilijke maatregelen op nationaal niveau genomen moeten worden. Het Europees Parlement heeft nog geen duidelijke positie ingenomen. Uit de onderhandelingen over FDI-screening blijkt dat het Parlement doorgaans voortvarend optreedt op EV-dossiers.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling ziet met name op het versterken van EV van de EU. De plannen passen volgens het kabinet op hoofdlijnen binnen de bevoegdheden van de EU op de terreinen gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), gemeenschappelijke handelspolitiek, interne markt, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en industrie- en technologiebeleid. Op het terrein van het GBVB is sprake van een *sui generis* bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden voor zover dat optreden het optreden van de Unie niet doorkruist (artikel 2, lid 4, VWEU). Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is de EU exclusief bevoegd (artikel 3, lid 1, sub e), VWEU. Op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a en j, VWEU). Op het terrein van de industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de EV van de EU te versterken door betere coördinatie en proactieve inzet. Gezien het inherent grensoverschrijdende karakter van EV-risico's en de verwevenheid van de interne markt, is een EU-aanpak nodig. Het kabinet steunt het optreden op EU-niveau om de samenwerking en coördinatie tussen EU-lidstaten op het gebied van EV te versterken. Dit draagt ook bij aan het voorkomen van hiaten in de bescherming van de interne markt die kunnen ontstaan door verschillen tussen lidstaten in de uitvoering van nationale EV-maatregelen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd, met oog voor de nationale competenties van de lidstaten.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de EV van de EU te versterken door betere coördinatie en proactieve inzet. Het kabinet is van mening dat het

optreden, geschikt is om de EV van de EU op een effectieve en evenredige wijze te versterken. Waarbij een voortvarende uitwerking van de voorgenomen beleidsvoorstellen en aanpak Unie-breed van belang is. Waar dit nationale bevoegdheden raakt, gaat het aangekondigde beleid niet verder dan noodzakelijk en wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten. Dit blijkt onder andere uit de in de mededeling voorgestelde risico-gebaseerde aanpak en focus op zes hoog risicodomeinen. Ook wordt bij de uitwerking van verschillende voorstellen betrokkenheid van de lidstaten en private sector voorgesteld.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf heeft geen directe financiële consequenties, maar kondigt wel een aantal nieuwe voorstellen aan die mogelijk financiële consequenties hebben, zoals de oprichting van *Economic Security Information Hub*. Op de (financiële) beoordeling van deze voorstellen wordt niet vooruitgelopen. 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, voor zover deze voorstellen uitkomen voordat het volgende MFK is vastgesteld, 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. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wetgevende voorstellen waarbij gevolgen te verwachten zijn op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat de aangekondigde maatregelen worden voorzien van een impact assessment, zodat de gevolgen voor de regeldruk kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van de maatregelen. Als de Commissie geen impact assessment presenteert of als deze onvoldoende informatie oplevert om de voorstellen goed te kunnen beoordelen, zal het kabinet zelf het nodige doen om (aanvullend) effecten in kaart te brengen zodat ze kunnen worden beoordeeld en meegewogen bij de standpuntbepaling van het kabinet. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Ook houdt het kabinet oog voor het aansluiten op bestaande wetstrajecten zoals de implementatie van de CER en de NIS2.

De gekozen aanpak en verdere uitwerking van aangekondigde beleidsvoorstellen in de mededeling kunnen zowel positieve als negatieve effecten hebben voor de concurrentiekracht van de EU. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat het versterken van de Europese EV hand in hand moet gaan met het behoud en de versterking van het concurrentievermogen, maar constateert dat de mededeling nog beperkt inzicht biedt in de wijze waarop de Commissie dit concreet wil vormgeven. Om concurrerend te blijven, is het echter ook noodzakelijk dat de Unie voldoende weerbaar en veilig is.

De mededeling van de Commissie kent geopolitieke aspecten en is mede ingegeven door de verschuivende geopolitieke verhoudingen. Deze ontwikkelingen hebben het belang van het versterken van EV vergroot. Verder raakt het voorstel aan betrekkingen met andere geopolitieke spelers, mede gegeven het voornemen van de Commissie om de samenwerking met een zo breed mogelijk scala aan derde landen op het gebied van EV te gaan intensiveren. Het voorstel draagt tevens bij aan het versterken van de open strategische autonomie van de EU.

Fiche 2: Mededeling 'EU-Agenda voor Steden'

1. Algemene gegevens

a) 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 EU-Agenda voor Steden die groei en welvaart bevordert

b) Datum ontvangst Commissiedocument

3 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 739

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0739&qid=1764927404272>

e) Nr. impact assessment Commissie en opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

2. Essentie voorstel

Op 3 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de EU Agenda voor Steden (hierna: de Agenda).

De Agenda heeft twee hoofddoelen: het versterken van samenwerking door de belangen van steden beter te integreren in de EU-beleidsvorming, en het stroomlijnen van de EU-ondersteuning die beschikbaar is voor steden en stedelijke gebieden.

De Agenda stelt dat de Europese Unie een toenemende verstedelijking kent en een grote diversiteit aan steden en stedelijke gebieden. Ongeveer 75% van de Europese bevolking woont in steden en stedelijke gebieden. Steden implementeren circa 70% van de Europese regelgeving en versterken groei, concurrentievermogen en innovatie. Ze worden daarom door de Commissie beschouwd als 'essentiële partners' om EU-beleid uit te voeren en om de EU-prioriteiten voor 2024–2029 te realiseren.

De Commissie benoemt de belangrijkste EU-brede stedelijke 'actiegebieden': concurrentievermogen en innovatie, sociale inclusie, veiligheid en weerbaarheid, klimaat en

energie, mobiliteit, internationale samenwerking en het tekort aan betaalbare en goede huisvesting.¹

De Commissie geeft een uitgebreide opsomming van steun die vanuit Europa aan steden en stedelijke gebieden is en wordt gegeven, waaronder het cohesiebeleid. Ze erkent daarbij dat de stedelijke programma's en initiatieven gefragmenteerd en moeilijk toegankelijk zijn. De Agenda zal daarom volgens de Commissie inzetten op vereenvoudiging, minder administratieve lasten en betere informatie.

De Commissie komt met een 'actieagenda', verdeeld in drie categorieën.

De eerste categorie is de 'Voortdurende Dialoog'. Vanaf 2026 organiseert de Commissie een jaarlijkse politieke dialoog op hoog niveau. Lokale bestuurders en publieke en private financiële instellingen krijgen hier de gelegenheid om rechtstreeks input te leveren op beleidsdiscussies. Naast politieke discussies organiseert de Commissie technische consultaties met stedelijke professionals en relevante diensten van de Commissie. Tijdens deze consultaties kan worden besproken hoe steden effectief kunnen worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van nationale en EU-wetgeving. Er komen dialogen met het Comité van de Regio's, het Europees Parlement, publieke consultaties, gebiedsanalyses en activiteiten gericht op kennisdeling. Ook de Thematische Partnerschappen van de *Urban Agenda for the EU* leveren hiervoor input. Het tweejaarlijkse *Cities Forum* netwerkevenement zal blijven plaatsvinden, en er komt een driejaarlijks *State of European Cities Report* (het eerste in 2026).

De tweede categorie is 'Vereenvoudiging en Capaciteitsopbouw'. De Agenda stelt maatregelen voor om de toegang tot *urban* EU-programma's en financieringsinstrumenten te vereenvoudigen. Op 3 december 2025 is een *EU Cities Webportal* gestart. Dit portal wordt in de toekomst onderdeel van een breder, nog op te zetten *EU Cities platform*. Binnen het bestaande *European Urban Initiative* (EUI) wordt een *Cities Helpdesk* opgericht die steden ondersteunt bij het vinden van EU-instrumenten en financieringsmogelijkheden.

De derde categorie betreft 'Investeringsen'. De steun voor stedelijk beleid binnen het lopende Meerjarig Financieel Kader (met name via het Cohesiebeleid) loopt door tot en met 2027. De instrumenten van het huidige MFK blijven beschikbaar om de stedelijke capaciteit te versterken. Vanaf 2028 zal, binnen het volgende MFK (2028–2034), naar verwachting opnieuw financiële steun voor stedelijke ontwikkeling beschikbaar kunnen komen.

De Commissie moedigt lidstaten aan om bij het financieren van stedelijke strategieën rekening te houden met de specifieke kenmerken van steden en stedelijke gebieden, met name bij het invullen van de verplichte Nationale en Regionale Partnerschap Plannen (NRPP).² Er komt geen verplichte oormerking van budget voor duurzame stedelijke ontwikkeling zoals nu binnen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling het geval is, maar de NRPP moeten initiatieven voor territoriale en

¹ De Commissie kondigt onder meer het Europees Plan voor Betaalbaar Wonen aan, dat op 16 december 2025 is verschenen. Hierover wordt een apart BNC-fiche opgesteld.

² Kamerstuk 22 112, nr. 4154.

lokale samenwerking ondersteunen, waaronder geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling.³ De Commissie geeft aan dat steden daarnaast mogelijk een beroep kunnen doen op de EU-faciliteit en het Europees Fonds voor Concurrentievermogen bij de ontwikkeling van innovatieve projecten en investeringen in een schone transitie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent formeel geen expliciet en vastgesteld stedelijk beleid. De rol van de Rijksoverheid is kaderstellend, stimulerend en financierend: het Rijk bepaalt nationale doelen en kaders voor provincies, waterschappen, regio's en steden en faciliteert die, ook financieel.

Het Nederlandse beleid voor stedelijke ontwikkeling richt zich op leefbare, gezonde, (sociaal) veilige, duurzame en economisch krachtige steden met ruimtelijke kwaliteit, waarin diensten toegankelijk en betaalbaar zijn voor iedereen, ook voor mensen uit kwetsbare groepen.

De nieuwe (ontwerp-) Nota Ruimte heeft als doel de verschillende regio's van Nederland te versterken door hun eigen kwaliteiten centraal te stellen, zodat zij elkaar aanvullen en samen bijdragen aan een toekomstbestendig land. Het Rijk maakt hierin keuzes voor het ruimtelijk beleid en de stedelijke ontwikkeling per regio.

Via het Programma NOVEX worden ruimtelijke opgaven gezamenlijk met provincies en regio's opgepakt, vooral in gebieden waar meerdere nationale opgaven samenkomen en gebiedsgerichte keuzes nodig zijn. Rijk en regio werken daarbij als gelijkwaardige partners. Goede samenwerking en afstemming tussen Rijk, regio's en steden is essentieel, omdat regio's niet altijd samenvallen met bestuurlijke grenzen. De Nota Ruimte benadrukt een plaatsgebonden aanpak.

Deze benadering sluit aan bij de Nederlandse visie op het cohesiebeleid na 2027, die door Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk is opgesteld. Hierin staan convergentie tussen regio's en versterking van Europese concurrentiekracht centraal.⁴ Nederland benadrukt dat duurzame economische groei, innovatieve ecosystemen en een goed geschoolde beroepsbevolking noodzakelijke randvoorwaarden vormen voor een veerkrachtige stedelijke en regionale ontwikkeling. In deze visie wordt uitgegaan van de noodzaak om de drie grote transities - digitaal, groen en sociaal (arbeidsmarkt) - in samenhang te benaderen.

Steden hebben een belangrijke rol te vervullen in het aanpakken van, en aanpassen aan, klimaatverandering en -adaptatie, de energietransitie en het bestrijden van luchtvervuiling. Met de in 2025 verschenen Hitte aanpak 2025 en Landelijke Nota Gezondheidsbeleid, en de in 2026 uit te brengen herziening van de Nationale Adaptatie Strategie, roept het Rijk gemeenten op om bij de inrichting van de gebouwde omgeving rekening te houden met hitte. Onder de Omgevingswet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bereiken van een aantal omgevingswaarden op het gebied van luchtvervuiling. Er wordt gesproken met medeoverheden, waaronder de grote steden, over de

³ Artt. artikelen 22 en 75 NRPP voorstel COM(2025)565 en artikel 5 ERDF en Interreg voorstel COM(2025)552.

⁴ Visiepaper Cohesiebeleid post 2027, 4 oktober 2024.

vorm van interbestuurlijke samenwerking voor de implementatie van de herziene richtlijn luchtkwaliteit.

Ook in programma's als Agenda Stad (*City Deals, Town Deals*), Regio Deals, het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en de programma's Veilige Steden en Regenboogsteden is vastgelegd dat samenwerking tussen rijk, gemeenten, regio's en maatschappelijke partners van belang is om complexe stedelijke opgaven te realiseren. De Nederlandse visie sluit tevens aan bij de uitgangspunten van de in de Agenda genoemde inzet op *New European Bauhaus* waarbij wordt uitgegaan van ruimtelijke kwaliteit als leidend uitgangspunt bij de ruimtelijke transitie met behulp van erfgoed en ontwerp. *New European Bauhaus* draagt bij aan een nieuwe bouwcultuur gericht op leefbare, toekomstbestendige en inclusieve wijken.

Nederlandse steden nemen actief deel aan Europese stedelijke netwerken en innovatieprogramma's, zoals URBACT, de stedenmissie 100 Klimaatneutrale en Slimme Steden, en het WHO European Healthy Cities Network.⁵⁶ Nederland is sinds het Pact van Amsterdam in 2016 nauw betrokken bij de uitvoering en ontwikkeling van de Europese Agenda Stad (*Urban Agenda for the EU*), en kent sindsdien ook een *Dutch Urban Envoy* die zich in Nederland en Europa inzet voor interbestuurlijke samenwerkingen, betere regelgeving en de positie van steden, stedelijke gebieden en regio's in Nederland en de EU.

Nederland vindt het belangrijk dat er wordt gewerkt aan de kwaliteit van EU-wet- en regelgeving en aan verbetering van de wijze waarop die wet- en regelgeving tot stand komt. Het aanpakken van onnodige regeldruk is voor dit kabinet een topprioriteit. Dit is mede relevant voor steden en stedelijke gebieden, die een groot deel van EU-regelgeving implementeren en uitvoeren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het positief dat de Commissie in de Agenda de stedelijke dimensie van EU-beleid onderschrijft en een toekomstvisie uitdraagt over de rol van steden en stedelijke gebieden. Het kabinet onderschrijft dat steden essentieel zijn voor de uitvoering van de grote transitie en bijdragen aan het concurrentievermogen van Nederland. Net als de Commissie benadrukt het kabinet het belang van burgerparticipatie en de beginsel van democratie en rechtsstaat, ook op stedelijk niveau. De ambities van de Agenda zijn in lijn met de ministeriële Verklaring van Warschau van 21 mei 2025, waarin de lidstaten van de Europese Unie (waaronder Nederland) het belang van de rol van steden in de EU onderstreepten.⁷

Het kabinet is positief over het feit dat het belang van samenwerking tussen alle bestuurslagen en belanghebbende partijen (*multi level governance*) wordt benadrukt. Dit sluit aan bij de Nederlandse praktijk en de inzet op interbestuurlijke samenwerking op EU-dossiers, zoals vastgelegd in artikel 9 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Het kabinet acht het positief dat de Agenda inzet op versterking van stedelijke bestuur en meer betrokkenheid van steden bij EU-beleid. Daarbij blijft het belangrijk dat rollen en verantwoordelijkheden helder blijven, dat

⁵ [EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities](#).

⁶ [WHO European Healthy Cities Network](#)

⁷ [Gemeenschappelijke Verklaring](#) van de ministers verantwoordelijk voor cohesiebeleid, territoriale cohesie en stedelijke zaken, aangenomen in Warschau op 21 mei 2025.

ationale bevoegdheden worden gerespecteerd en dat EU-processen geen extra bestuurlijke lasten creëren.

Ondanks de nadruk op brede bestuurlijke samenwerking lijkt de Agenda met name gericht te zijn op rechtstreekse samenwerking tussen de Commissie en steden en regio's. Het kabinet onderstreept het belang van het betrekken van de lidstaten door de Commissie bij het invullen van de stedelijke Agenda. De samenhang en samenwerking met de sinds 2016 functionerende *Urban Agenda for the EU*, waar de rol van en de samenwerking met de lidstaten wel goed geborgd is, is wat het kabinet betreft onvoldoende duidelijk. Ook de manier waarop de lidstaten gaan deelnemen aan de voorgenomen 'voortdurende dialoog' moet wat het kabinet betreft nog worden verduidelijkt.

Op het gebied van Betere Regelgeving benoemt de Agenda het belang van het betrekken van steden en hun belangen bij ontwerp en implementatie van EU-regels. De Agenda verwijst naar de ambitie van de Commissie om in te zetten op eenvoudigere regels en minder administratieve lasten. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet om knellende regelgeving en implementatiedruk vanuit Europa te verminderen. Dit gebeurt onder meer door de nadruk op een plaatsgebonden aanpak, en op de inzet van *Territorial Impact Assessments*, waarmee in kaart kan worden gebracht of er geografische verschillen zijn tussen en binnen lidstaten in de manier waarop EU-wetgeving zal uitwerken.

Voor wat betreft de voorgestelde vereenvoudiging van regelgeving en capaciteitsopbouw waardeert het kabinet de inzet van de Commissie om de steun die aan steden wordt verleend te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Het instellen van een web-portal, een helpdesk en een *Cities' Platform* kan hieraan bijdragen, waarbij het kabinet wel aantekent dat de toegevoegde waarde nog bewezen moet worden, omdat dergelijke digitale loketten al bestaan.⁸

Het kabinet staat positief tegenover de aandacht van de Commissie voor betaalbare huisvesting in de EU,⁹ en de rol van steden daarbij. Dit sluit aan bij de visie en de huidige inspanningen van het kabinet om het woningtekort tegen te gaan en de betaalbaarheid van wonen te verbeteren. In Europees verband heeft het kabinet aandacht gevraagd voor de vertragende en kostenverhogende effecten van Europese wet- en regelgeving op de woningbouw.¹⁰ Daarbij acht het kabinet het van belang dat EU-instrumenten aansluiten op nationale beleidskaders en bestaande regelgeving, en dat de Europese rol zich richt op ondersteuning en kennisuitwisseling. . Verder hecht het kabinet eraan dat stedelijke initiatieven passen binnen de financiële kaders en geen impliciete verplichtingen voor toekomstige regelgeving creëren.

Ten aanzien van digitalisering waardeert het kabinet de inzet op open data, interoperabiliteit en ondersteuning van kleinere gemeenten. Het kabinet zal erop toezien dat technologische standaarden proportioneel blijven en dat gegevensbescherming en publieke waarden zijn geborgd.

⁸ Zie bijvoorbeeld [Portico, EU platform on Sustainable Urban Development](#).

⁹ In een recente Eurobarometer-enquête bleek dat voor Europeanen die in steden wonen, het gebrek aan betaalbare huisvesting veruit de grootste zorg is.

¹⁰ [Afschrift brief met reactie op consultaties EU Affordable Housing Plan en Housing Construction Strategy | Brief | Rijksoverheid.nl](#).

Het kabinet stelt vast dat de Agenda vanaf 2028 geen nieuwe financiële middelen voor stedelijk beleid verschaft of oormerkt. De Commissie roept lidstaten op om zelf middelen en programma's via onder meer het NRPP beschikbaar te maken. De Kamerbrief van 12 september 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK met kabinetsappreciatie van de voorstellen over het MFK- en Eigenmiddelenbesluit (EMB) zijn de basis voor de Nederlandse positie. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus, gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. Daarbij verwelkomt het kabinet de mogelijkheid om bestaande fondsen, of nieuwe instrumenten waar bestaande fondsen in zijn samengevoegd, zoals het nationaal en regionaal partnerschap plan (NRPP) en de EU-faciliteit, meer te richten op strategische prioriteiten conform de Nederlandse inzet voor het volgend MFK.

Het kabinet steunt het basisprincipe van het NRPP dat gericht is op het partnerschapsbeginsel en het kabinet wil hier ook actief vorm aan geven middels nauwe betrokkenheid van medeoverheden en andere (maatschappelijke) partners, in lijn met artikel 6 van het NRPP-voorstel en met de motie Paternotte.¹¹

Het kabinet is positief over het feit dat in het voorstel voor de toekomstige EU-Faciliteit een actie is opgenomen voor duurzame stedelijke ontwikkeling die 'de ontwikkeling van innovatieve projecten ondersteunt, capaciteiten versterkt en een kennisomgeving biedt', waarmee opvolging wordt gegeven aan het huidige *European Urban Initiative*. Ook is het kabinet positief over de relatie die wordt gelegd tussen investeringen in duurzaamheid en het bevorderen van een gezonde leefomgeving en veerkracht tegen klimaatverandering.

Ten aanzien van het bevorderen van innovatie in steden en de samenwerking met kennisinstellingen en het bedrijfsleven in zogenaamde innovatieclusters is het van belang dat steden waar relevant deel kunnen nemen aan programma's voor onderzoek en innovatie. Steden spelen een belangrijke rol in samenbrengen van verschillende partijen en kunnen op deze manier ook het concurrentievermogen van Europa mede versterken. Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Commissie in het voorstel voor het Europees Concurrentievermogenfonds geeft aan het mkb en aan de economische ecosystemen, inclusief steden.¹²

De Agenda benoemt de centrale rol van steden bij het waarborgen van veiligheid in de publieke ruimte, en stelt dat steden vooraan staan bij het uitvoeren van het EU-beleid op het gebied van weerbaarheid en paraatheid. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van de EU-strategie voor een paraatheidsunie. Het ziet hierin een goede aansluiting bij de Nederlandse aanpak om vitale infrastructuur, cyber en informatiedomeinen, economische veiligheid en maatschappelijke weerbaarheid te versterken. Het kabinet waardeert de voorgestelde instrumenten zoals een gezamenlijk dreigingsbeeld, crisisdashboard en maatregelen voor bevolkingsparaatheid, maar wil dat nieuwe EU-maatregelen efficiënt aansluiten op bestaande nationale en Europese instrumenten zonder onnodige duplicatie. Daarbij hecht het kabinet aan het bewaken van de competentie-

¹¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 985.

¹² BNC-fiche over Europees Concurrentievermogenfonds (MFK 11), 12 september 2025.

verdeling tussen de EU en lidstaten en het versterken van de zelfredzaamheid en crisiscommunicatie voor alle burgers.

Concluderend is het kabinet positief over het feit dat de Agenda de rol en het belang van steden in de EU op de kaart zet. Het kabinet signaleert echter wel dat de Agenda (ook volgens de Commissie zelf) niet meer dan een visie op stedelijke ontwikkeling in Europa is. Het is uiteindelijk aan de lidstaten hoe de voorgestelde ondersteuning voor steden vanaf 2028 verwerkt zal worden in de verschillende nationale NRPP's. Of en in hoeverre de Agenda haalbaar en impactvol zal zijn hangt af van de bereidheid van de Commissie om de voorgestelde acties ten aanzien van vereenvoudiging, betere regelgeving en dialogen concreet uit te voeren, in samenwerking met de lidstaten en de steden.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Er is vanuit de lidstaten brede steun voor de Agenda. De lidstaten onderstrepen het belang van steden bij het bepalen van de EU-beleidsdoelen en -prioriteiten. Aandachtspunten zijn de onduidelijkheid over de verhouding tot MFK/NRPP en de verhouding tot ander stedelijk beleid op EU-niveau.

Het Europees Parlement is doorgaans voorstander van versterking van de stedelijke dimensie en vergroting van de rol van steden bij het uitvoeren van EU-beleid en transities,¹³ maar de positie ten aanzien van de Agenda nog niet helder – het EP heeft nog niet gereageerd op de mededeling.

Het Europees Comité van de Regio's (CoR) is voorstander van een sterke rol voor stedelijke gebieden in Europa en staat in beginsel positief tegenover een stedelijke agenda.¹⁴

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 is positief. Stedelijk beleid is primair een bevoegdheid van de lidstaten. De Commissie kan steden en regio's wel ondersteunen en samenwerking faciliteren. Ze doet dit onder meer via het cohesiebeleid (stedelijke financiering door ERDF-fondsen), de Europese Agenda Stad, en door de stedelijke dimensie van EU-beleid waar de Commissie wel bevoegd is (milieu, transport, sociale inclusie) te versterken. Op het terrein van sociaal beleid, economische, sociale en territoriale samenhang, milieu en vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub b, c, e en g).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het kabinet hecht grote waarde aan het naleven van het subsidiariteitsbeginsel, gezien de nationale bevoegdheden op het gebied van stedelijk beleid. De mededeling heeft tot doel de stedelijke dimensie van EU-beleid te versterken en samenwerking

¹³ Zie onder meer *A new urban policy agenda for the EU*, EP briefing 2025.

¹⁴ CoR Opinion CDR-3723-2024 van 14 mei 2025.

tussen EU-instellingen, lidstaten en steden te verbeteren, om de belangen van steden meer te integreren in EU-besluitvorming, en om de EU-ondersteuning voor steden beter te stroomlijnen. Gezien het grensoverschrijdende aspect van de uitdagingen waarvoor steden staan, zoals klimaatverandering, weerbaarheid, energietransitie en mobiliteitsstromen, kan dit onvoldoende door de lidstaten alleen op centraal, regionaal en lokaal niveau worden verwezenlijkt. Een aanpak op Europees niveau draagt bij aan het verbeteren van het gelijk speelveld voor stedelijke innovatie, aan Europees concurrentievermogen en aan het wegnemen van belemmeringen binnen de interne markt. Knellende EU-regelgeving en implementatiedruk hebben grote gevolgen voor steden en kunnen alleen op EU-niveau worden aangepakt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de stedelijke dimensie van EU-beleid te versterken en samenwerking tussen EU-instellingen, lidstaten en steden te verbeteren, om de belangen van steden meer te integreren in EU-besluitvorming, en om de EU-ondersteuning voor steden beter te stroomlijnen. De mededeling kondigt diverse niet-regulerende initiatieven aan, zoals het organiseren van dialogen, het vergroten van kennis en capaciteit, en het verbeteren van de toegang tot EU-ondersteuning. Het kabinet is van oordeel dat deze middelen in de juiste verhouding staan tot het bereiken van het doel. De voorstellen van de Commissie gaan niet verder dan noodzakelijk, omdat deze voldoende ruimte laten aan de lidstaten om hier een eigen invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan vorm te geven in hun eigen nationale beleid.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen directe financiële gevolgen. De Commissie moedigt lidstaten aan om bij het financieren van stedelijke strategieën rekening te houden met de specifieke kenmerken van steden en stedelijke gebieden, met name bij het invullen van de verplichte NRPP. Die moeten initiatieven voor territoriale en lokale samenwerking ondersteunen, waaronder geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling.

Het kabinet is van mening dat de 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 kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele extra personele capaciteit wordt opgevangen binnen bestaande budgettaire kaders. De eventuele budgettaire gevolgen die voortkomen uit deze mededeling worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft geen directe implicaties voor de regeldruk. De Agenda bevat geen bindende verplichtingen. Mogelijke extra werkzaamheden kunnen voortkomen uit deelname aan dialogen, partnerschappen, kennisplatforms en rapportage-instrumenten.

De directe effecten op het Europese concurrentievermogen lijken vooralsnog beperkt, hoewel het voorstel wel kan bijdragen aan het ontsluiten van de concurrentiekracht van steden. Een focus op het versterken van onderzoek en innovatie in en opschaling van strategische technologieën, het creëren van banen en duurzame ontwikkeling van steden is daarvoor cruciaal.

Het voorstel heeft mogelijk ook impact buiten de Europese Unie. Stedelijke ontwikkeling is steeds meer wereldwijd verweven en de terminologie en inzet van de Agenda sluiten aan bij internationale programma's en beleid. Daaronder de *New Urban Agenda* en de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties (met name SDG11 over inclusieve, veilige, veerkrachtige en duurzame steden). Er zijn ook overeenkomsten met de stedelijke beleidslijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD).

Het voorstel leidt niet tot verplichtingen voor derde landen. Er worden geen effecten voor ontwikkelingslanden verwacht.

Fiche 3: Kapitaalmarktintegratie en Toezichtcentralisatie Pakket (KTP)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1095/2010, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014, (EU) 2015/2365, (EU) 2019/1156, (EU) 2021/23, (EU) 2022/858, (EU) 2023/1114, (EU) nr. 1060/2009, (EU) 2016/1011, (EU) 2017/2402, (EU) 2023/2631 en (EU) 2024/3005 wat betreft de verdere ontwikkeling van de integratie van de kapitaalmarkt en het toezicht in de Unie

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Richtlijnen 2009/65/EG, 2011/61/EU en 2014/65/EU met betrekking tot de verdere ontwikkeling van de integratie van de kapitaalmarkten en toezicht in de Unie;

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 942 en COM(2025) 943

d) EUR-lex

[EUR-Lex - 52025PC0942 - NL - EUR-Lex](#)

[EUR-Lex - 52025PC0943 - EN - EUR-Lex](#)

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

SWD(2025) 943 en SEC(2025) 943

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en Artikel 53, lid 1, VWEU (ex artikel 47, lid 2, EG) vormt de rechtsgrondslag voor de Richtlijnen 2009/65/EG, 2011/61/EU en 2014/65/EU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Deze voorstellen zijn onderdeel van de bredere strategie van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) voor de spaar- en investeringsunie (SIU). De Commissie heeft in haar mededeling over de SIU reeds aangekondigd belemmeringen binnen de interne markt voor kapitaal weg te willen nemen.¹ Ook heeft zij daarin aangekondigd met voorstellen te komen om de eenduidigheid van het toezicht in de Europese Unie (EU) op financiële instellingen te versterken. Met de nu voorliggende voorstellen geeft de Commissie hier invulling aan.

Het pakket voor het versterken van de kapitaalmarktinfrastructuur en het toezicht op de kapitaalmarkten (KTP) bestaat uit verschillende elkaar complementerende maatregelen die als doel hebben om de kapitaalmarkten in de EU verder te integreren. De Commissie doet voorstellen ter aanpassing van verschillende verordeningen en richtlijnen op het gebied van de financiële markten om deze integratie tot stand te brengen door ten eerste structurele barrières voor grensoverschrijdende activiteiten weg te nemen, ten tweede een geïntegreerde markt te creëren voor de afwikkeling van financiële transacties, ten derde het toezicht op financiële instellingen te versterken en waar nodig te centraliseren, ten vierde de kapitaalmarkten eerlijker en transparanter te maken en ten vijfde innovatie te stimuleren door belemmeringen voor het gebruik van *distributed ledger technologie*² (hierna: DLT) weg te nemen. Overkoepelend hebben deze voorstellen ook als doel het regelgevend kader te versimpelen en zodoende de lasten voor financiële instellingen te verlichten.

De verordening bevat wijzigingen van zeven bestaande verordeningen. Deze verordeningen zien op de regels betreffende markten voor financiële instrumenten. Dit betreft onder andere de transparantievereisten voor en na de handel en transactierapportage (verordening MiFIR); financiële stabiliteit en transparantie van de derivatenmarkt (verordening EMIR); de afwikkeling van financiële transacties bij een centrale effectenbewaarinstellingen (verordening CSDR); de oprichting van de Europese autoriteit voor effecten en markten (verder ESMA)(verordening ESMAR); de regulering van cryptoactivadienstverleners (verordening MiCAR); de regulering van het gebruik van distributed ledger technologie (Verordening DLT) en op het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen (verordening CBDR). Het richtlijnvoorstel bevat wijzigingen van drie bestaande richtlijnen. Deze richtlijnen zien op de ontwikkeling en distributie van financiële instrumenten (richtlijn MiFID II); deelnemingsrechten in instellingen voor collectieve belegging in effecten (richtlijn UCITS) en beleggingsinstellingen (richtlijn AIFMD).

¹ COM(2015) 468, COM(2020) 590, COM(2012) 510.

² Een 'distributed ledger' (gedeeld grootboek) is een database van transacties die gedecentraliseerd worden opgeslagen.

Ten eerste doet de Commissie voorstellen om het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in beleggingsfondsen in de EU te vergemakkelijken. De regels voor het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in andere lidstaten worden opgenomen in een verordening. Verder zien de wijzigingen op het versnellen en uniformeren van de vergunningverlening en een verkorting van de notificatieprocedure. Ook vervalt de lidstaatoptie om aanvullende eisen te kunnen stellen aan de beheerder die deelnemingsrechten in de betreffende lidstaat wil aanbieden. De Commissie stelt voor om niet langer alle regels van toepassing te verklaren op elk los bedrijfsonderdeel van een vermogensbeheergroep maar die regels alleen van toepassing te laten zijn op groepsniveau. Zo stelt de Commissie voor om het uitvoeren van werkzaamheden binnen de groep niet langer te zien als het uitbesteden van werkzaamheden. De Commissie introduceert ook de mogelijkheid dat een beleggingsfonds gebruik maakt van een bewaarinstelling die in een andere lidstaat is gevestigd (hierna: paspoort voor bewaardiensten).

Ten tweede doet de Commissie voorstellen om een geïntegreerde markt te creëren voor de afwikkeling van transacties in financiële instrumenten. Voor centrale effectenbewaarinstellingen (CSD's) en centrale tegenpartijen (CCP's) doet de Commissie voorstellen om het eenvoudiger te maken om gebruik te maken van de diensten die deze instellingen leveren door partijen die nog niet zijn aangesloten. Voor de integratie van CSD-diensten kunnen significante CSD's worden aangewezen als CSD-hub. Deze CSD-hubs moeten verplicht wederzijdse koppelingen³ met elkaar creëren, terwijl niet-hub-CSD's ten minste toegang tot één CSD-hub moeten organiseren. Voor CCP's worden de voorschriften voor interoperabiliteit aangescherpt. Interoperabiliteit houdt in dat *clearing members*⁴ van verschillende CCP's, ook tussen verschillende lidstaten, transacties centraal kunnen clearen. De te verhandelen effecten, geldbedragen en het onderpand worden dan tussen de verschillende CCP's verrekend. Om gebruik te maken van de interoperationaliteit, moeten CCP's beschikken over goedgekeurde interoperabiliteitsovereenkomsten. De goedkeuring van die overeenkomsten (zowel voor significante als niet-significante CCP's) wordt bij de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) belegd.

Ten derde doet de Commissie voorstellen om het toezicht op financiële instellingen in de EU te versterken door bepaalde toezichtstaken over te hevelen van de nationale toezichthoudende instanties van de lidstaten naar ESMA, het versterken van de instrumenten van ESMA voor toezichtconvergentie en een herziening van de governance en financiering. Voor wat betreft het overhevelen van toezichtstaken gaat het om het toezicht op de grootste handelsplatformen ("*significant trading venues*") en om handelsplatformen die worden geëxploiteerd door een entiteit die grensoverschrijdend in meerdere lidstaten handelsplatformen exploiteert (hierna: Pan European

³ Een koppeling bij CSD's betekent dat de CSD's deelnemen aan elkaars effectenafwikkelingssysteem en dat zij gemeenschappelijke technische oplossingen voor afwikkeling instellen in de door hen geëxploiteerde effectenafwikkelingssystemen.

⁴ Clearing members zijn banken en grote beleggingsondernemingen die rechtstreeks zijn aangesloten bij een CCP. Omdat een clearing member moet kunnen voldoen aan strikte vereisten omtrent kapitaal en liquiditeit kan niet elke onderneming aansluiten bij een CCP. De aangesloten clearing members verlenen clearingdiensten voor andere ondernemingen zodat zij, via die clearing members, gebruik kunnen maken van de diensten van de CCP.

Market Operator of "PEMO"), significante CCP's, significante CSD's en cryptoactivadienstverleners (hierna CASP's). Voor de grootste vermogensbeheerders blijft de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de nationale toezichthoudende instanties. Op CCP's en CSD's die niet significant zijn wordt toezicht gehouden door colleges van nationale toezichthouders onder voorzitterschap van ESMA.

In de huidige situatie berust de vergunningverlening aan en het toezicht op exploitanten van handelsplatformen, marktexploitanten en beleggingsondernemingen, en de door hen geëxploiteerde handelsplatformen bij nationale toezichthoudende instanties (in Nederland de AFM). In het voorstel worden deze bevoegdheden voor wat betreft "significante handelsplatformen" (*significant trading venues*) en PEMO's overgeheveld naar ESMA. Een handelsplatform wordt geacht "significant" te zijn indien het belangrijk is voor de economie van de EU of indien het handelsplatform significant is qua omvang en tevens een significante grensoverschrijdende dimensie heeft. Nationale toezichthoudende instanties behouden hun bevoegdheid op het gebied van markttoezicht, bijvoorbeeld door het opsporen van marktmisbruik en handel met voorkennis, omdat ze dichter op de lokale marktdynamiek zitten.

Het instrumentarium voor ESMA om tot toezichtconvergentie te komen wordt versterkt. Voorgesteld wordt dat ESMA een toezichthoudende instantie kan verplichten om voorafgaand aan bepaalde besluiten een opinie aan haar te vragen met betrekking tot dat voorgenomen besluit bij eerdere tekortkomingen in het toezicht. Ook kan zij een verbod opleggen op het grensoverschrijdend aanbieden van financiële diensten bij overtredingen en krijgt ze de mogelijkheid een samenwerkingsplatform in het leven te roepen om grensoverschrijdende geschillen tussen nationale toezichthoudende instanties op te lossen. Een nieuw mechanisme voor wederzijdse erkenning en grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes moet daarnaast zorgen voor betere afdwingbaarheid van bestuurlijke boetes. Ook worden ESMA en de nationale toezichthoudende instanties verplicht tot intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling om directe toezichttaken soepel en proportioneel uit te voeren. Deze samenwerking kan worden ingevuld via gezamenlijke toezichtteams, inspecties of operationele samenwerking.

Voor handelsplatformen, gereguleerde markten, multilaterale handelsfaciliteiten (MTF's) en georganiseerde handelsfaciliteiten (OTF's), en hun exploitanten wordt een volledig geharmoniseerd regelgevend kader opgenomen in een nieuwe titel van de verordening markten voor financiële instrumenten (MiFIR), om uiteenlopende nationale interpretaties en aanvullende nationale regelgeving te voorkomen. De huidige regels voor vergunningverlening aan en bedrijfsvoering van (exploitanten van) handelsplatformen zijn opgenomen in de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 (MiFID II).

Momenteel moet een persoon die voornemens is in meerdere lidstaten een gereguleerde markt te exploiteren in elk van die lidstaten een aparte juridische entiteit oprichten en bij de betrokken toezichthoudende instanties van die lidstaten een vergunning aanvragen voor het exploiteren of beheren van een gereguleerde markt in elk van die lidstaten. In het voorstel wordt een nieuwe entiteit, de PEMO, geïntroduceerd die op basis van een enkele door ESMA

verleende vergunning grensoverschrijdend in meerdere lidstaten handelsplatformen kan exploiteren.

Ook wordt via een wijziging van de verordening cryptoactiva (MiCAR) voorgesteld om ESMA de bevoegdheid te geven voor de vergunningverlening aan en het toezicht en de handhaving op alle CASP's. Financiële instellingen die ook cryptoactivadienstverlening aanbieden, komen in beginsel niet onder het toezicht van ESMA, behalve wanneer zij in hoofdzaak cryptoactivadiensten verlenen. Momenteel is in beperkte mate sprake van Europees toezicht op CASP's. Wanneer een CASP een significante omvang bereikt, geldt er enkel een beperkte rapportageverplichting van de nationale toezichthouder aan ESMA. ESMA heeft op dit moment een rol bij het bevorderen van convergentie in het toezicht op CASP's.

Voor het bestuur van ESMA stelt de Commissie voor om naast het huidige bestuur van toezichthouders (*board of supervisors*), bestaande uit vertegenwoordigers van alle nationale toezichthoudende instanties, een uitvoerend bestuur (*executive board*) te plaatsen, bestaande uit de voorzitter van ESMA en vijf onafhankelijke leden. Dit uitvoerend bestuur zal verantwoordelijk zijn voor de planning en uitvoering van alle toezichtstaken die ESMA krijgt. Daarnaast kunnen er extra taken aan het uitvoerend bestuur worden gegeven door het bestuur van toezichthouders. Het bestuur van toezichthouders krijgt de mogelijkheid belangrijke besluiten van de raad van bestuur tegen te houden.

ESMA krijgt daarnaast de verantwoordelijkheid om een gezamenlijke data-strategie uit te werken. Binnen deze strategie moet ESMA een dataplatform opzetten en onderhouden waar de indiening, uitwisseling en toegang tot relevante toezichtdata zullen worden belegd. Parallel hieraan wordt het instrument van "*no-action letters*" verbreed, zodat ESMA duidelijkheid kan bieden wanneer toepassing van EU-regels tot aanzienlijke knelpunten leidt. Ook wordt de Commissie de mogelijkheid gegeven om gewijzigde technische regulerings- of uitvoeringsnormen vast te stellen en krijgt zij mogelijkheden om deze tijdelijk op te schorten wanneer dat nodig is om nieuwe marktontwikkelingen het hoofd te bieden.

Ten vierde doet de Commissie voorstellen om de kapitaalmarkten in de EU eerlijker en transparanter te maken. Daartoe worden de voorschriften uit MiFIR en de Europese marktinfrastructuurverordening (EMIR) inzake niet-discriminatoire toegang van een handelsplatform tot een CCP en van een CCP tot een handelsplatform ("*Open Access*") aangepast. In de huidige situatie kunnen handelsplatformen en CCP's toegang tot elkaars diensten weigeren of vertragen, wat concurrentie belemmert. Er bestaat een praktijk van "*preferred clearing*", waarbij er alleen op een andere CCP dan die aangewezen door het handelsplatform gecleard kan worden als zowel de kopende partij als de verkopende partij dezelfde CCP aanwijzen en daar aangesloten zijn. In het voorstel worden de regels aangescherpt zodat toegang (een handelsplatform dat wil clearen bij een bepaalde CCP of andersom) niet onnodig belemmerd of vertraagd mag worden. Weigering wordt alleen toegestaan bij aantoonbare systeemrisico's. De praktijk van "*preferred clearing*" wordt verboden. Ook doet de Commissie voorstellen om de positie van beleggers te versterken door hun toegang tot handelsdata (marketdata) voor de handel in financiële instrumenten te verbeteren. De

data die moet worden aangeleverd voor de centrale database voor handelsdata (hierna: consolidated *tape* of "CT") wordt uitgebreid. De huidige regels voor de CT zijn beperkt. Zo toont de CT vaak niet welk handelsplatform de beste prijs biedt en geeft deze geen inzicht in de diepte van het orderboek. In het voorstel moet de CT voor aandelen en *exchange traded funds* (hierna: ETF's) meer gedetailleerde informatie gaan geven, zoals over bied-en-laatt prijzen en bijbehorende volumes, de specifieke handelsplatformen waar deze prijzen beschikbaar zijn en sluitingsprijzen (*volume-weighted closing price*). Op die manier wordt beoogd de concurrentie en de weerbaarheid bij verstoringen te vergroten.

De huidige in MiFIR opgenomen voorschriften inzake transparantie voor en na de handel (*pre and post trade transparency*) bij de handel in afgeleide instrumenten (derivaten) en die gelden bij de handel in financiële instrumenten door middel van beleggingsondernemingen met systematische interne afhandeling (*Systematic Internalisers of "SI's"*) zijn complex en worden niet steeds op consistente wijze toegepast. Ten aanzien van derivaten worden illiquide rentederivaten (zoals bepaalde *forward rate agreements*) uitgezonderd van transparantievereisten om de regels beter aan te laten sluiten op de werkelijke marktomstandigheden. Ten aanzien van SI's wordt geregeld dat als een SI een order van een particuliere belegger uitvoert tegen een betere prijs dan de openbaar geboden prijs, de SI zijn publieke prijs onmiddellijk moet aanpassen om deze prijsverbetering te weerspiegelen.

Ten vijfde doet de Commissie voorstellen om innovatie in de financiële sector te stimuleren. De voorstellen hebben als doel om het gebruik van DLT en op DLT gebaseerde producten en diensten verder mogelijk te maken binnen de bestaande regelgevende kaders op basis van technologische neutraliteit. In het huidige pilot regime zijn al uitzonderingen mogelijk op regelgeving voor handelsplatformen, clearing- en afwikkelingsmaatschappijen. Hierbij is het voor aanbieders van soortgelijke, maar op DLT gebaseerde producten en diensten, van belang dat zij voldoen aan de vooraf gestelde voorwaarden per uitzonderingsmogelijkheid. Met dit voorstel breidt de Commissie de reikwijdte van het pilot regime uit op basis van flexibiliteit en proportionaliteit. Om het DLT pilot-regime flexibeler en beter schaalbaar te maken wordt de looptijd van reeds verleende vergunningen aangepast naar onbepaalde tijd en worden de waarde- en productlimieten verruimd voor grote aanbieders van op DLT gebaseerde producten en diensten. Kleinere aanbieders van op DLT gebaseerde diensten voor het afwickelen van financiële transacties kunnen daarnaast, mits zij voldoen aan de gestelde voorwaarden, verder uitgezonderd worden van CSD-regelgeving.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd conform de *Better Regulation*-aanpak. Naast een nuloptie (geen EU-actie) als optie 1, zijn twee beleidsopties geanalyseerd. Optie 2 voorziet in een brede herziening van handels-, *post-trade*- en assetmanagementregels, gericht op harmonisatie, vereenvoudiging van grensoverschrijdende dienstverlening, versterkte interoperabiliteit tussen CSD's en technologie neutrale *post-trade* wetgeving. De reikwijdte van het DLT-pilot regime wordt verruimd. Investeringsfondsen krijgen makkelijker toegang tot de interne markt en ESMA krijgt sterkere convergentiebevoegdheden en direct toezicht op de meest

significante marktinfratructuren en alle CASP's. Optie 3 gaat verder met verplichte verbindingen tussen handelsplatformen en CSD's, groepsvergunningen en volledig EU-toezicht op infrastructuur en assetmanagers. Dit zou de meest verregaande Europese harmonisatie opleveren, maar brengt tegelijkertijd aanzienlijk hogere kosten en risico's met zich mee. De beoordeling concludeert derhalve dat optie 2 het meest evenwichtige pakket vormt, met substantiële integratie- en efficiëntiewinsten tegen proportionele kosten. Het initiatief vermindert fragmentatie, verlaagt nalevingskosten, bevordert innovatie (o.a. via DLT) en ondersteunt een gelijk speelveld en geïntegreerd toezicht.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van sterke, geïntegreerde kapitaalmarkten. In zijn inzet voor de kapitaalmarktunie stelt het kabinet dat het Europese concurrentievermogen onder druk staat en dat er sprake is van een sterk achterblijvende productiviteitsgroei.⁵ Daarmee acht het kabinet de verdieping en integratie van de Europese kapitaalmarktunie van cruciaal belang om de uitdagingen waar Europa voor staat het hoofd te bieden, als onderdeel van de versterking van de interne markt, waarvoor het kabinet zich in algemene zin ook inzet.⁶ Er zijn veel investeringen nodig, die vooral privaat gefinancierd moeten worden. De financiële sector speelt hierbij een cruciale brugfunctie. Met de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie wil het kabinet zorgen dat de vruchtbare Nederlandse en Europese bodem voor innovatie en concurrentie voldoende water (financiering) krijgt. In de EU is wel veel kapitaal beschikbaar, maar dit wordt veelal gespaard en onvoldoende via de kapitaalmarkt in de EU geïnvesteerd. Door de nationale kapitaalmarkten te ontwikkelen en beter met elkaar te integreren, wordt beleggen en investeren makkelijker. Hier profiteren burgers van die vermogen of pensioen opbouwen door hogere lange termijn rendementen. Bedrijven kunnen makkelijker en meer investeren en groeien als zij toegang hebben tot meer en een meer divers aanbod van financiering. Dit is ook goed voor de Nederlandse financiële sector, die door een internationale oriëntatie baat heeft bij een open en geïntegreerde kapitaalmarkt. Een sterke Europese kapitaalmarkt biedt maatschappelijke voordelen en is daarmee in het Nederlandse belang.

De inzet van het kabinet loopt langs drie pijlers. Ten eerste zet het kabinet in op het vergroten en diversifiëren van het aanbod van kapitaal in de EU door meer private financiering te mobiliseren. Het doel hiervan is meer private financiering voor het bedrijfsleven, met name voor risicodragende investeringen in start-ups en scale-ups. Ten tweede wil het kabinet dat relevante regelgeving verder wordt geharmoniseerd en overal hetzelfde wordt toegepast. Het kabinet pleit daarom in het kader van de kapitaalmarkten voor de aanpassing van richtlijnen naar verordeningen. Ten derde wil het kabinet sterk toezicht op Europese kapitaalmarkten, en focust hierbij op de rol en activiteiten van de ESMA. Eenduidiger toezicht en uniformere uitvoering van regelgeving is belangrijk voor een sterkere Europese kapitaalmarkt en een gelijk speelveld.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 21 501-07, nr. 2099.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3437.

Het kabinet zet in op behoud en versterking van de factoren die de Nederlandse kapitaalmarkt sterk en aantrekkelijk maken. Daarbij ziet het kabinet grote voordelen van een diepere Europese kapitaalmarkt voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kapitaalmarkt. Verdere integratie van nationale kapitaalmarkten en eenduidigere regelgeving zijn hiervoor belangrijk. Van een diepe en geïntegreerde Europese kapitaalmarkt genieten burgers, bedrijven en beleggers maatschappelijke voordelen. Het kabinet ziet de urgentie van het aanjagen van private investeringen ook in het licht van andere Europese financieringsdiscussies. Daarom zal het kabinet zich constructief en ambitieus opstellen om de werking van de interne markt te verbeteren. Onder andere door belemmeringen in regelgeving weg te nemen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de huidige voorstellen. Het kabinet heeft eerder uitgesproken voorstander te zijn van het wegnemen van belemmeringen die een interne markt voor kapitaal in de weg staan, alsook van het harmoniseren en waar nodig centraliseren van het toezicht op financiële instellingen bij ESMA. De Commissie levert met deze voorstellen een significante bijdrage aan het komen tot een echte Europese kapitaalmarkt. Het kabinet acht het van groot belang dat er voortgang gemaakt wordt op alle elementen in dit pakket. Dat betekent dat er niet selectief gekozen moet worden binnen dit pakket en dat het van belang is dat er op punten die knellen, over de eigen schaduw heen wordt gestapt, om tot een goed resultaat te komen. Alleen wanneer op alle elementen voortgang kan worden geboekt kunnen de geschetste baten worden gerealiseerd. Voor Nederland is dit nog belangrijker, omdat Nederland met een open economie en een grote en sterke financiële sector kan profiteren van de kansen die een geïntegreerde Europese kapitaalmarkt kan bieden.

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde wijzigingen die het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen vergemakkelijken en die de procedure voor de verlening van vergunningen aan beheerders van beleggingsinstellingen versnelt en uniformeren en de notificatieprocedure verkorten. Tevens kan het kabinet zich vinden in de voorstellen die ervoor zorgen dat een lidstaat geen aanvullende eisen kan stellen aan een beheerder die in de betreffende lidstaat deelnemingsrechten wil aanbieden. Zo worden drempels om (grensoverschrijdend) deelnemingsrechten aan te bieden opgeheven. Verder staat het kabinet positief tegenover het voorstel om de voorschriften inzake het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in een verordening op te nemen omdat dit leidt tot een meer uniforme toepassing van die voorschriften in de EU. Tegelijkertijd ontbreken er voorstellen die het macroprudentiële raamwerk voor deze beleggingsfondsen verder versterken, zoals die eerder door het kabinet zijn bepleit.⁷ Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen, indien opportuun en wanneer dit geen afbreuk doet aan de andere elementen van dit pakket, pleiten voor enkele gerichte aanpassingen, om het erkennen van macroprudentiële maatregelen uit andere landen te verbeteren en het raamwerk van

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 32 545, nr. 211.

de Investment Firm Directive (IFD) en de Investment Firm Regulation (IFR) beter aan te laten sluiten bij de huidige marktordening⁸ en de rol van ESMA te versterken.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel om de regels voor vermogensbeheerders die onderdeel van een groep zijn, te versoepelen door onder andere soepeler om te gaan met uitbesteding binnen een groep. Dit kan de regeldruk verminderen en kosten besparen. Wel dient nog goed te worden gekeken naar mogelijke risico's die het uitbesteden van werkzaamheden meebrengt naar entiteiten binnen de groep en of de voorstellen deze risico's voldoende mitigeren.

Het kabinet staat niet negatief tegenover het voorstel om bewaarders met een vergunning toe te staan grensoverschrijdend bewaardiensten aan te bieden, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan die de kwaliteit van de bewaardienstverlening borgen. Tevens dient te worden gezien of het risico op concentratie van bewaardiensten hierdoor niet te groot wordt en de samenwerking tussen de toezichthouders goed is geregeld.

Het kabinet staat positief tegenover de aanpassingen in de verordening centrale effecten-bewaarinstanties (CSDR). De aanpassingen bieden ruimte voor innovaties die van belang zijn voor efficiënter opererende kapitaalmarkten, waaronder DLT. Verder verhogen de aanpassingen de efficiëntie van het toezicht op CSD's, waarbij ook de oprichting van een centrale database een welkome aanpassing is. Ten slotte draagt het vergroten van het mandaat van ESMA bij aan harmonisatie van het toezicht op CSD's, waar het kabinet ook positief tegenover staat. Het kabinet kan het afschaffen van CSD-toezichtcolleges voor CSD's onder ESMA-toezicht steunen, maar bepleit wel dat er enige vorm van betrokkenheid blijft voor lokale CSD toezichthouders uit lidstaten waarvoor een CSD van substantieel belang is.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de aanpassingen op het gebied van clearing. De aanpassingen verminderen de complexiteit in het toezicht op CCP's. Het classificeren van CCP's naar systeemrelevantie (significant, niet-significant) en het concentreren van het toezicht van significante CCP's bij ESMA zijn een welkome verandering. Dit draagt bij aan Europese harmonisatie van het toezicht op CCP's, omdat het verschillen in nationale toezichtpraktijken en regelgeving vermindert. Doordat ESMA hoofdzakelijk wordt voor het toezicht op meerdere (significante) CCP's uit verschillende landen, stelt dit ESMA mogelijk beter in staat om kennis en ervaring op te bouwen over het opereren van CCP's. Bovendien vergemakkelijkt het de benchmarking tussen CCP's, omdat de CCP's aan dezelfde regels (inclusief rapportageverplichtingen) moeten voldoen. Dergelijke harmonisatie kan innovatie op kapitaalmarkten stimuleren, omdat enerzijds beter voorspelbaar wordt wat er qua regelgeving wordt verwacht en anderzijds er mogelijk meer schaalvoordelen te halen zijn door grensoverschrijdend te opereren. Het kabinet ziet dat het huidige toezicht op CCP's en CSD's op nationaal niveau in meerdere lidstaten hoofdzakelijk of deels belegd is bij autoriteiten die geen lid

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/7285e6f0-aa12-4722-92be-3d1777879b52/file>

zijn van ESMA (zoals DNB in Nederland). Het kabinet zal zich inzetten om proportionele betrokkenheid van deze niet-ESMA-leden bij centraal CCP- en CSD-toezicht te waarborgen. Niet ESMA-lidmaatschap, maar nationale toezichtverantwoordelijkheid moet leidend zijn voor betrokkenheid bij ESMA-toezicht op nationale instellingen. Het kabinet zal zich daarom inzetten om te waarborgen dat niet-ESMA-leden in het CCP- en CSD-toezicht betrokken worden naar gelang hun nationale toezichtverantwoordelijkheden.

Het kabinet steunt de voorstellen van de Commissie om de bevoegdheden van ESMA uit te breiden. Het verduidelijken en moderniseren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden creëert betere randvoorwaarden voor marktintegratie, efficiëntiewinst en het vergroot vertrouwen van beleggers in de interne markt. Verschillen in toezicht op de financiële markten in de verschillende lidstaten belemmeren de Europese kapitaalmarkt. Daarom steunt het kabinet het voorstel om het toezicht over te hevelen van de nationale toezichthoudende instanties naar ESMA waar dat proportioneel is en efficiënt kan worden ingericht. Het kabinet is ook positief over de voorgestelde wijzigingen in het bestuur en de structuur van ESMA inclusief de uitbreiding van het personeelsbestand. Daarbij zal het kabinet oog houden voor behoud van efficiëntie van het toezicht raamwerk en voor de beheersing van de kosten van deze voorstellen. Het kabinet steunt de voorstellen om ESMA meer bevoegdheden te geven om tot toezichtconvergentie te komen. Wanneer de kapitaalmarkten in de EU verder worden geïntegreerd, zullen meer activiteiten een grensoverschrijdend element in zich hebben. Om het toezicht op deze activiteiten effectief en efficiënt te laten verlopen, ligt het voor de hand om de coördinerende rol van ESMA hier te versterken en ESMA hier meer mogelijkheden te geven om convergentie ook af te dwingen. Het kabinet is positief over de voorstellen om ESMA verantwoordelijk te maken voor de uitwerking van een datastrategie inclusief het opzetten van een dataplatform. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het verlagen van de lasten voor financiële instellingen en zijn een effectief middel om dubbele rapportageverplichtingen tegen te gaan. Het kabinet zet bij het overhevelen van toezichttaken in op het behoud van efficiënt, risico- en probleemgericht toezicht binnen het nieuwe toezichtraamwerk. Het nieuwe raamwerk moet voldoende ruimte bieden om tijdig en proportioneel in te grijpen waar dat nodig is, met oog voor uitvoerbaarheid en samenhang binnen het bredere toezichtstelsel. Ook zal het kabinet hierbij aandacht vragen voor een implementatie waarbij de expertise die hiervoor aanwezig is bij de AFM op een goede manier kan worden overgedragen aan ESMA. Verder is een efficiënt en effectief samenspel van toezicht op instellingen en op horizontale toezichtthema's van belang, zoals toezicht op marktmisbruik.

Om de continuïteit van het toezicht te waarborgen en voldoende tijd te hebben voor het inrichten van de benodigde data-omgeving, bepleit het kabinet een langere overgangstermijn dan de voorgestelde 12 maanden voor het overhevelen van toezichttaken naar ESMA.

Het kabinet steunt de overheveling van de regels voor vergunningverlening en bedrijfsvoering voor handelsplatformen van de richtlijn MiFID II naar de MiFIR-verordening, omdat dit de huidige fragmentatie op dit gebied beëindigt. De voorstellen waarin de PEMO structuur wordt geïntroduceerd, kunnen ook op steun van het kabinet rekenen, omdat dit een efficiëntere inrichting van toezicht behelst voor beursgroepen.

Het kabinet is overwegend positief over het voorstel tot wijziging van MiCAR om meer CASP's onder het toezicht van ESMA te brengen. Dit kan toezichtarbitrage binnen de Unie beperken en een vollediger beeld geven van de uitstaande cryptoactiva. Het kabinet heeft vragen omtrent de praktische uitvoerbaarheid van het onderbrengen van het toezicht op kleine CASP's bij ESMA. Daarnaast is het gezien de snelle ontwikkelingen die momenteel op de cryptomarkten plaatsvinden van belang dat het voorstel ruimte laat om de risico's hiervan te adresseren.

Het kabinet is positief over de voorstellen tot verbetering van de transparantie bij de handel in financiële instrumenten in de EU verbeteren door handelsdata die in de gehele EU worden gegenereerd openbaar te maken via de CT. De voorstellen die het moeilijker maken om de toegang tot CCP's en handelsplatformen te weigeren of beperken kunnen ook op steun van het kabinet rekenen, omdat deze de concurrentie op een beter geïntegreerde markt vergroten. Het kabinet zal er oog voor houden dat de huidige uitzondering voor elektronisch verhandelde derivaten behouden blijft.

Het kabinet is positief over de voorgestelde wijzigingen van het DLT-pilot regime. Deze aanpassingen dragen bij aan het creëren van meer ruimte voor innovatie, doordat zij voorzien in grotere flexibiliteit en een meer proportionele benadering. Dit kan marktpartijen in staat stellen nieuwe toepassingen van DLT te ontwikkelen, terwijl het toezichtkader passend blijft bij de aard en risico's van deze activiteiten. Daarnaast wordt de blijvende nadruk op harmonisatie als positief beoordeeld, aangezien dit bijdraagt aan een gelijk speelveld binnen de Unie en het risico op toezicht arbitrage verder kan beperken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat veel lidstaten positief zullen zijn over een belangrijk deel van de doelen die de Commissie met dit voorstel wil bereiken. Wel verwacht het kabinet dat er veel weerstand zal zijn tegen de voornemens om het toezicht te centraliseren. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief.

Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Het voorstel voor de richtlijn is gebaseerd op artikel 53, eerste lid, VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van richtlijnen inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van de voorstellen is positief. Beide voorstellen hebben tot doel uiteenlopende bepalingen in verschillende bestaande EU-richtlijnen en verordeningen over de ordening van de kapitaalmarkt te stroomlijnen, te moderniseren en op bepaalde aspecten te verbeteren, teneinde belemmeringen binnen de interne markt voor kapitaal weg te nemen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van kapitaalmarkten kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Met de voorstellen wordt – zeker nu deze worden gecombineerd met de gelijktijdige uitbreiding van de rol van ESMA – het gelijk speelveld op het terrein van kapitaalmarkten verbeterd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van de voorstellen is positief. Beide voorstellen hebben tot doel uiteenlopende bepalingen in verschillende bestaande EU-richtlijnen en verordeningen over de ordening van de kapitaalmarkt te stroomlijnen, te moderniseren en op bepaalde aspecten te verbeteren. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het de naadloze levering van grensoverschrijdende financiële diensten en producten bevordert en de integratie vergemakkelijkt die nodig is om de SIU te bevorderen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorstellen voor verdere integratie nodig zijn om de kosten van fragmentatie tegen te gaan en de voorstellen voor het centraliseren van toezicht, mits effectief gedaan, bijdragen aan een gelijk speelveld en geharmoniseerde toezichtpraktijk. Minder vergaande oplossingen zoals inzetten op toezichtconvergentie in plaats van centralisatie hebben tot dusver niet geleid tot het gewenste resultaat.

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

a) Consequenties EU-begroting

De financiële gevolgen voor de EU-begroting worden in het voorstel geschat op ruim 50 miljoen euro over de MFK periode 2028-2034. Dit voorstel zal daarnaast gevolgen hebben voor de kosten die worden gemaakt als gevolg van de wijzigingen die worden doorgevoerd om de convergentie op het gebied van toezicht te verbeteren. Ook het directe toezicht van ESMA, overheadmiddelen, IT-instrumenten die nodig zijn voor direct toezicht en convergentie op het gebied van toezicht en de nieuw op te zetten EB zullen bekostigd moeten worden. Hiertoe wordt de verdeelsleutel voor de bekostiging van ESMA aangepast, voorheen was deze 40/60 EU-begroting en bijdrages van nationale toezichthouders, vanaf 2028 zal dit 50/50 worden.

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. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de Raadsconclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.⁹ Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire consequenties blijken te zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Of de voorgestelde wijzigingen financiële of personele gevolgen voor de AFM of DNB met zich meebrengen hangt af van de definitieve vormgeving van de voorgestelde wijzigingen en is op dit moment nog niet goed te overzien. Waar deze gevolgen er wel zijn, zullen die conform de financieringssystematiek van de toezichthouders worden ingepast.

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

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk heeft de Commissie uiteengezet in het Impact Assessment als onderdeel van de publicatie van het Kapitaalmarktintegratie en Toezichtcentralisatie Pakket. Het voorstel heeft impact op een brede groep marktpartijen: handelsplatformen, beleggingsondernemingen, CSD's, CCP's, vermogensbeheerders, DLT-structuren, CASP's, toezichthouders (NCA's), ESMA en de ECB. De belangrijkste baten komen voort uit meer geïntegreerde en efficiëntere Europese kapitaalmarkten onder beter toezicht. Het voorstel levert aanzienlijke kostenreducties en efficiencywinsten op. Handelsplatformen en brokers profiteren van gestroomlijnde intra-groep-operaties, minder lokale governance-kosten. De jaarlijkse besparingen lopen voor handelsplatformen op tot €47–120 miljoen. Brokers besparen €100.000–500.000 door vereenvoudigde lidmaatschaps- en monitoringprocessen. Voor vermogensbeheerders dalen de toezichtkosten substantieel via geharmoniseerde notificatie- en marketingregels tot €400.000 per fonds per jaar aan lopende lasten. CSD's profiteren van meer

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>

rechtszekerheid en lagere transactiekosten via grotere T2S-uitrol (potentieel 30% lagere settlementkosten). Ook DLT-partijen en CASP's profiteren van het geharmoniseerde toezicht. Entiteiten die nu onder meerdere toezichthouders vallen — zoals grensoverschrijdende handelsplatformen, CSD's, CCP's en asset managers — krijgen lagere administratieve lasten, minder dubbele processen en lagere toezichtkosten. Voor eindbeleggers leidt dit tot lagere handels- en beheerkosten, een groter productaanbod en meer vertrouwen.

De kosten zitten vooral in eenmalige implementatie, systemen en toezicht. Handelsplatformen dragen tot €2 miljoen aan aanpassingskosten. CSD's moeten in totaal circa €200 miljoen investeren in aansluiting op T2S, met jaarlijkse onderhoudskosten van €9 miljoen.

De ECB moet T2S uitbreiden voor hogere volumes. Daarnaast wordt een groot aantal centrale IT-systemen ontwikkeld (o.a. toezichtdataplatvormen, centrale registers, fondsen-notificatiesystemen) met ontwikkelkosten in de orde van €1–15 miljoen per systeem, plus onderhoud. Voor ESMA ontstaan substantiële kosten door nieuwe taken en het ontwikkelen van de centrale database. In totaal enkele honderden extra fte's verdeeld over toezicht op handelsplatformen, CCP's, CSD's, asset managers en CASP's. De jaarlijkse kosten variëren per blok (bijv. €17–19,5 miljoen voor toezicht op handelsplatformen, €5,5–9,5 miljoen voor CCP's, €5,5–7,5 miljoen voor CSD's, €2–4 miljoen voor asset managementgroepen, €12–30 miljoen voor CASP's). Deze worden grotendeels via doorberekening door de sector gedragen.

Ondanks aanzienlijke implementatie- en toezichtuitgaven schat de Commissie in dat lagere kosten voor marktpartijen, efficiëntere grensoverschrijdende dienstverlening, minder fragmentatie en een sterker toezichtmodel opwegen tegen de kosten. De verwachte langetermijngroei en stabiliteitswinst vormen de grootste maatschappelijke meerwaarde. De macro-economische baten zijn mogelijk aanzienlijk. De Commissie schat deze baten tussen de €1,36–3,62 miljard over 30 jaar, door sterkere marktintegratie en risicodeling.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Europese Unie (EU) staat voor grote en fundamentele uitdagingen. Het Europese concurrentievermogen staat onder druk en er is sprake van een sterk achterblijvende productiviteitsgroei, met name ten opzichte van de Verenigde Staten (VS). Juist die productiviteitsgroei heeft Europa, en ook Nederland, nodig om onze welvaart in de toekomst te behouden. Dit is de kern van de boodschap van de rapporten van Enrico Letta en Mario Draghi over de Europese interne markt en concurrentiekracht. Om dit te bereiken zijn veel investeringen nodig. Die moeten vooral van private bronnen komen, zoals Draghi in zijn rapport ook stelt. De verdieping en integratie van de Europese kapitaalmarktunie zijn daarmee bepalend om de uitdagingen waar Europa voor staat het hoofd te bieden. De geschatte macro-economische baten van dit voorstel zijn aanzienlijk. De Commissie schat deze baten tussen de €1,36–3,62 biljoen over 30 jaar, door sterkere marktintegratie en risicodeling.

6. Implicaties juridisch

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

Het pakket bestaat uit een voorstel voor een richtlijn die meerdere richtlijnen wijzigt en een voorstel ter wijziging van een verordening die meerder verordeningen wijzigt en richtlijn bepalingen omzet naar een verordening. De verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten en hoeft daarom niet te worden omgezet in nationaal recht. Bezien wordt of sommige wijzigingen in de CSDR zouden leiden tot mogelijke aanpassing in wetgeving rondom het effectenrecht. Wel dient aan enkele voorschriften van de verordening uitvoering te worden gegeven gelet op het toezicht op de naleving van die voorschriften. In verband daarmee dient het Besluit uitvoering EU-verordening financiële markten te worden gewijzigd.

De richtlijn heeft gevolgen voor nationale regelgeving omdat de hiermee te wijzigen richtlijnen zijn geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en onderliggende lagere regelgeving, die als gevolg van dit voorstel dienen te worden gewijzigd. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de *lex silencio positivo*.

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

Gedelegeerde handelingen opgesteld door alleen de Europese Commissie

De voorstellen voor de verordening en richtlijn bevatten zestien gedelegeerde handelingen waarmee er aan de Commissie de bevoegdheid wordt toegekend om de verordeningen of richtlijnen te wijzigen of aan te vullen. In het onderstaande overzicht is per verordening of richtlijn weergegeven welke nieuwe delegatiegrondslagen er in het voorstel zijn opgenomen.

- Ten aanzien van de verordening ter oprichting van ESMA (ESMAR) bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om procedurele regels voor boete- en schikkingsprocedures vast te stellen, het specificeren van een schikkingsprocedure en regels te stellen over de berekening en oplegging van ESMA-toezichtheffingen (artikelen 39e, lid 7, 39l, lid 2, en 39n, ; te vinden in artikel 1, lid 27, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van EMIR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om de typen en hoogte van door ESMA in rekening te brengen kosten vast te stellen en de lijst met handhaafbare overtredingen in de bijlagen bij EMIR aan te passen (artikelen 22a, lid 10, en 22c, lid 6, te vinden in artikel 2, lid 15, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van MiFIR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om drempelwaarden vast te stellen voor de toelating tot de handel in aandelen, een lijst van omstandigheden te specificeren wanneer tot opschorting en uitsluiting van de handel in een financieel instrument kan worden besloten, omstandigheden vast te stellen wanneer sprake is van oneerlijke handelsvoorwaarden, de voorwaarden voor een mkb-groeimarkt nader te specificeren, drempelwaarden vast te stellen voor de rapportageverplichting van beleggingsondernemingen en marktexploitanten van handelsplatformen waarop opties in grondstoffenderivaten worden verhandeld, regels te stellen over de non-discriminatoire toegang voor CCP's en handelsplatformen, en regels te stellen over wanneer een handelsplatform als significant wordt aangemerkt (artikelen 2zg, lid 2, 34b, lid 6, 36, lid 4,

en 38fb, lid 7, te vinden in artikel 3, leden 3, 24, 27 en 31 van het voorstel voor een verordening).

- Ten aanzien van CSDR bevat het voorstel bevoegdheden voor Commissie om de typen en hoeveelheid van de kosten die ESMA in rekening kan brengen voor het toezicht op significante CSD's vast te stellen, de lijst met handhaafbare overtredingen aan te passen, private personen toe te staan een deelnemer in een CSD te worden als dat is toegestaan onder de SFR, en voorwaarden te stellen aan deelname en inter-CSD-connectiviteit (artikelen 11, lid 10, 11b, lid 7, 33, lid 7, en 48a, lid 9, te vinden in artikel 4, leden 9, 10, 34 en 43, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van de verordening faciliteren grensoverschrijdende distributie van instellingen voor collectieve belegging in effecten (CBDR) bevat het voorstel de bevoegdheid voor de Commissie om de inhoud en format vast te stellen voor reclame-uitingen en regels te stellen met betrekking tot de kosten die dienen worden betaald door de beheerder aan ESMA indien deelnemingsrechten grensoverschrijdend worden aangeboden (artikelen 4, lid 6, en 17i, lid 2, te vinden in artikel 6, leden 4 en 16, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van de DLT pilot regime verordening (DLTR) bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om de maximale marktwaarde vast te stellen van op DLT gebaseerde financiële instrumenten die per DLT-infrastructuur mogen worden verhandeld (artikel 3, lid 7a, te vinden in artikel 8, lid 3, van het voorstel voor een verordening)).
- Ten aanzien van de richtlijn instellingen voor collectieve belegging in effecten (UCITS) bevat het voorstel de bevoegdheid voor de Commissie om prudentiële regels en organisatorische regels te stellen om belangenconflicten te voorkomen (artikel 12 lid 3, te vinden in artikel 1, lid 7, van het voorstel voor een richtlijn).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandelingen betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit flexibiliteit biedt om snel aanpassingen door te voeren zonder wijziging van de verordeningen en om in te spelen op markt- en technologische ontwikkelingen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om het aanvullen van de verordeningen met normstelling van algemene strekking.

Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend. Voor de gedelegeerde handelingen onder ESMA geldt dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad notificeert zodra zij de gedelegeerde handeling vaststelt. De gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien zowel het Parlement als de Raad geen bezwaar maken binnen twee maanden. Deze periode kan worden verlengd met nog eens twee maanden op verzoek van het Parlement of de Raad. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen te nemen is niet beperkt in de tijd maar kan op elk moment worden ingetrokken door het Parlement of de Raad. De intrekking van de bevoegdheid raakt gedelegeerde handelingen die al in werking zijn getreden niet. De periode van twee maanden reactietijd voor het Parlement en de Raad wijkt af van de gangbare drie maanden. Omdat deze gedelegeerde

handelingen alleen zien op het functioneren van ESMA, en niet financiële ondernemingen die aan wetgeving moeten voldoen, kan het kabinet instemmen met twee maanden responstijd.

Voor de overige gedelegeerde handelingen geldt dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad notificeert zodra zij de gedelegeerde handeling vaststelt. De gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien zowel het Parlement als de Raad geen bezwaar maken binnen drie maanden. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is niet beperkt in de tijd maar kan op elk moment worden ingetrokken door het Parlement of de Raad.

Gedelegeerde handelingen op basis van voorstellen door ESMA en EBA (technische reguleringsnormen)

De voorstellen kennen de Commissie elf bevoegdheden toe om via gedelegeerde handelingen (overeenkomstig artikel 290 VWEU) technische reguleringsnormen vast te stellen op basis van voorstellen door ESMA en EBA. In het onderstaande overzicht is per verordening of richtlijn weergegeven welke nieuwe delegatiegrondslagen er in het voorstel zijn opgenomen.

- Ten aanzien van ESMAR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om, indien ESMA niet binnen de tijdslimiet een concept technische reguleringsnorm heeft opgesteld, zelfstandig te voorzien in een technische reguleringsnorm, en bij een onmiddellijke dreiging voor beleggersbescherming, de ordentelijke werking en integriteit van de financiële markten, de stabiliteit van het EU-financiële stelsel of eerlijke concurrentie tussen EU en niet-EU, een technische uitvoeringsnorm tijdelijk buiten werking te stellen (artikel 10, vijfde en zesde lid, te vinden in artikel 1, lid 9, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van MiFIR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om toegestane nevenactiviteiten van marktexploitanten nader te specificeren, nadere regels vast te stellen voor het aanvragen van een vergunning om een gereguleerde markt te exploiteren, nader te specificeren wanneer personen een aanzienlijke invloed uitoefenen op het beheer van de gereguleerde markt, nadere organisatorische vereisten voor gereguleerde markten vast te stellen, en nadere regels vast te stellen voor het aanvragen van een erkenning als Pan-Europese marktexploitant (PEMO) (artikelen 22g, leden 1 en 3, en 34a, lid 1, te vinden in artikel 3, leden 3 en 24, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van CSDR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om de typen en hoeveelheid van de kosten die ESMA in rekening kan brengen voor het toezicht op significante CCP's vast te stellen, lijsten met overtredingen aan te passen, risico's te specificeren indien een CSD gebruik maakt van DLT voor het verlenen van kerndiensten en de wijze waarop dat beoordeeld wordt, drempelwaardes voor afwikkeling in geld en in e-moneytokens vast te stellen, te voorzien in risicomanagement en prudentiele vereisten om risico te mitigeren als een bank is aangewezen of een CSD is aangewezen om bankdiensten voor de afwikkeling in geld of in e-moneytokens, criteria vast te stellen om te beoordelen of er voldaan is aan de vereisten om afwikkeling in e-moneytokens toe te staan (artikelen 11a, lid 5, 30, lid 7, 45a, lid 2, en 54b, lid 12, te vinden in artikel 4, leden 10, 33, 40 en 50, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van het DLTR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om prudentiële waarborgen vast te stellen waaraan een afwikkelingspartij die op DLT gebaseerde diensten aanbiedt is onderworpen als onderdeel van het versimpelde regime, uitzonderingen vast te stellen op verplichtingen uit de CSDR die binnen de gestelde voorwaarden mogelijk zijn voor op DLT gebaseerde afwikkelingspartijen inclusief afwikkelingspartijen die ook een handelsplatform beheren als onderdeel van het versimpelde regime, vast te stellen aan welke bepalingen een DLT notary en DLT central maintenance server moet voldoen en eventueel non-essential elements van bepalingen aan

te passen zodat die toepasbaar zijn voor DLT technologie (artikelen 7a, leden 4 en 6, en 10b, lid 10, te vinden in artikel 8, leden 10 en 13, van het voorstel voor een verordening).

- Ten aanzien van UCITS bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om procedures, tijdslijnen, regels met betrekking tot de te verstrekken informatie op te stellen met betrekking tot de vergunningverlening (artikelen 5, lid 8, en 7, lid 6, te vinden in artikel 1, leden 3 en 5, van het voorstel voor een richtlijn).

Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandelingen betreft. De gedelegeerde handelingen zien op criteria, indicatoren, methodologieën en nadere detailleringen van hoofdnormen die in de verordeningen zelf zijn vastgelegd. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit flexibiliteit biedt, de gewone wetgevingsprocedure ontlast en technische uitwerking mogelijk maakt door EBA, ESMA en nationale toezichthouders. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat de verordeningen hiermee worden aangevuld.

Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend. De doelstellingen en inhoudelijke grenzen zijn daarin afdoende duidelijk gedefinieerd. De vaststelling van deze gedelegeerde handelingen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financiële recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA- en ESMA-verordening (artikel 10 van Verordeningen (EU) 1093/2010 en (EU) 1095/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA en ESMA ontwerpen van technische reguleringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt, en de Commissie deze vaststelt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd. Het Europees Parlement en de Raad kunnen de bevoegdheidstoedeling intrekken, en kunnen de inwerkingtreding van gedelegeerde handelingen blokkeren.

Ten aanzien van ESMAR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om bij een onmiddellijke dreiging voor beleggersbescherming, de ordentelijke werking en integriteit van de financiële markten, de stabiliteit van het EU-financiële stelsel of eerlijke concurrentie, een technische reguleringsnorm tijdelijk buiten werking te stellen (artikel 10, lid 6). Er wordt hiervoor een urgentieprocedure geïntroduceerd waarin de Commissie een gedelegeerde handeling kan aannemen ter wijziging van de als gedelegeerde verordening vastgestelde technische reguleringsnorm en direct kan publiceren waarbij de Raad en het Parlement de mogelijkheid krijgen om binnen een maand te protesteren. In dat geval trekt de Commissie die gedelegeerde handeling direct in. Het kabinet is geen voorstander van deze urgente procedure. Op dit moment is niet helder wat de toegevoegde waarde van deze procedure behelst. Omdat een technische reguleringsnorm mede tot stand komt door publieke consultatie, is de financiële sector (in)direct betrokken bij het vaststellen van een dergelijke gedelegeerde verordening gebaseerd op een technische reguleringsnorm. Het unilateraal intrekken van een dergelijk op zeer korte termijn is niet goed voor de voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Bovendien worden dergelijke situaties in de praktijk reeds opgelost door een no-action letter van de Europese financiële toezichthouders. Het kabinet zal zich inzetten om te achterhalen welke toegevoegde waarde deze urgentieprocedure heeft en welke praktijksituaties hiermee verholpen kunnen worden.

Indien dit geen sluitend antwoord oplevert, zal het kabinet zich er in de onderhandelingen voor inzetten om deze bevoegdheid te laten schrappen.

Uitvoeringshandelingen op basis van voorstellen door ESMA en EBA (technische uitvoeringsnormen)

De voorstellen kennen de Commissie zeven bevoegdheden toe om via uitvoeringshandelingen (overeenkomstig artikel 291 VWEU) en artikel 15 van de EBA- en ESMA-verordeningen technische uitvoeringshandelingen vast te stellen op basis van voorstellen door ESMA en EBA.

- Ten aanzien van ESMAR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om, indien ESMA niet binnen de tijdslimiet een concept technische uitvoeringsnorm heeft opgesteld, zelfstandig te voorzien in een technische uitvoeringsnorm, en bij een onmiddellijke dreiging voor beleggersbescherming, de ordentelijke werking en integriteit van de financiële markten, de stabiliteit van het EU-financiële stelsel of eerlijke concurrentie tussen EU en niet-EU, een technische uitvoeringsnorm tijdelijk buiten werking te stellen (artikel 15, vijfde en zesde lid, te vinden in artikel 1, lid 10, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van MiFIR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om formats en tijdstippen vast te stellen voor mededelingen en openbaarmakingen over opschorting en uitsluiting van handel in een financieel instrument, formats van de beschrijving en kennisgeving met betrekking tot de door marktexploitanten gebruikte algoritmes en het orderboek vast te stellen, en formats voor positierapportages over grondstoffenderivaten vast te stellen (artikelen 22g, lid 4, en 34b, lid 3, te vinden in artikel 3, leden 3 en 24, van het voorstel voor een verordening).
- Ten aanzien van CSDR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om formats, templates en procedures vast te stellen voor de openbaarmakingen met betrekking tot prijzen voor de dienstverlening door CSD's en afwikkelingsinternalisatoren en de risico's die cliënten van CSD's en afwikkelingsinternalisatoren moeten weten (artikel 34, lid 10, te vinden in artikel 4, lid 35, van het voorstel voor een richtlijn).
- Ten aanzien van UCITS bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om formats en templates vast te stellen voor de informatieverstrekking in het kader van de vergunningverlening (artikelen 5, lid 8, en 7, lid 6, te vinden in artikel 1, leden 3 en 5, van het voorstel voor een richtlijn).

Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk, omdat het hier om niet-essentiële onderdelen van het voorstel gaat. De uit te werken uitvoerings handelingen zien op uniforme elektronische formats die ESMA dient op te stellen zodat partijen op dezelfde geharmoniseerde wijze informatie openbaar maken. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat er sprake is van uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden, waardoor de keuze voor uitvoering passend is. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden tevens wenselijk, omdat de nadere uitwerking van de wijze waarop deze informatie aangeleverd moet worden artikelen de gewone wetgevingsprocedure minder belast en het flexibiliteit oplevert door de technische details in te laten vullen door EBA, ESMA en de nationale toezichthouders.

De bevoegdheden zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in de verordening. De vaststelling van deze technische uitvoeringsnormen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financiële recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA- en ESMA-verordening (artikel 15 van Verordeningen (EU) 1093/2010 en (EU) 1095/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA en ESMA ontwerpen van technische uitvoeringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd.

Ten aanzien van ESMAR bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om, bij een onmiddellijke dreiging voor beleggersbescherming, de ordentelijke werking en integriteit van de financiële markten, de stabiliteit van het EU-financiële stelsel of eerlijke concurrentie tussen EU en niet-EU landen, een technische uitvoeringsnorm tijdelijk buiten werking te stellen (artikel 15, lid 6). Op dit moment is niet helder wat de toegevoegde waarde van deze buitenwerkingstelling behelst. Omdat een technische uitvoeringsnorm mede tot stand komt door publieke consultatie, is de financiële sector (in)direct betrokken bij het vaststellen van een dergelijke uitvoeringsverordening gebaseerd op een technische uitvoeringsnorm. Het unilateraal intrekken van een dergelijke uitvoeringsnorm op zeer korte termijn is niet goed voor de voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor de financiële sector. Bovendien worden dergelijke situaties in de praktijk reeds opgelost door een no-action letter van de Europese financiële toezichthouders. Het kabinet zal zich inzetten om te achterhalen welke toegevoegde waarde deze buitenwerkingstelling heeft en welke praktijksituaties hiermee verholpen kunnen worden. Indien dit geen sluitend antwoord oplevert, zal het kabinet zich er in de onderhandelingen voor inzetten om deze bevoegdheid te laten schrappen. Bovendien zien technische uitvoeringsnormen op de wijze van aanleveren van informatie, bijvoorbeeld via vooraf vastgestelde formats en formulieren. Niet goed in te zien is hoe een dergelijk formulier een onmiddellijke dreiging voor beleggersbescherming, de ordentelijke werking en integriteit van de financiële markten, de stabiliteit van het EU-financiële stelsel of eerlijke concurrentie tussen EU en niet-EU landen kan opleveren.

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

De richtlijn moet binnen 18 maanden na inwerkingtreding worden omgezet in nationale regelgeving, die vanaf datzelfde moment ook van toepassing moet zijn. Voor de omzetting van richtlijnen is op zijn minst 24 maanden nodig. Het kabinet zal daarom ook inzetten op ruimere implementatietijden voor de richtlijn.

De verordening werkt rechtstreeks en treedt twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking. Verder zijn er verschillende termijnen voor van toepassingwording opgenomen voor onderdelen van de verordening. Voor de executive board van ESMA, het aanwijzen van significante CCP's en CSD's is dit vanaf de dag van inwerkingtreding van de verordening. Voor de wijzigingen in MiFIR die betrekking hebben op de geconsolideerde tape voor handelsdata is dat de dag na de afloop van de eerste vijfjaarsperiode van de de CTP. Voor de overige wijzigingen in ESMAR, EMIR, MiFIR, DLTR en MiCAR is dit 12 maanden na inwerkingtreding.

Om de continuïteit van het toezicht te waarborgen en voldoende tijd te hebben voor het inrichten van de benodigde data-omgeving, bepleit het kabinet een langere overgangstermijn dan de voorgestelde 12 maanden voor het overhevelen van toezichttaken naar ESMA.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 81 van ESMAR wordt aangepast en daarin is een evaluatiebepaling opgenomen zodat de Commissie vijf jaar na inwerkingtreding een rapport, met eventuele voorstellen voor aanpassing, opstelt over de toepassing van de verordening en de aanpassingen in sectorale wetgeving. Deze evaluatie zal daarna elke vijf jaar plaatsvinden. Het kabinet vindt een dergelijke evaluatie wenselijk en vindt vijf jaar een afdoende termijn voor een dergelijke evaluatie.

In de voorgestelde richtlijn is geen specifiek artikel opgenomen voor de evaluatie van het voorstel, maar in de toelichting op het voorstel is wel opgenomen dat de Commissie na vijf jaar de aanpassingen die voortvloeien uit dit voorstel zal evalueren in lijn met richtlijnen voor betere wetgeving.

e) Constitutionele toets

n.v.t

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorstellen bevatten verschillende bepalingen over samenwerking tussen toezichthouders onderling en met ESMA. Meer harmonisatie en betere samenwerking kan de efficiëntie in het toezicht verbeteren. Tegelijkertijd worden er wel uitgebreidere eisen gesteld, wat aanvullende werklast met zich mee kan brengen. De implementatie van de nieuwe regels door financiële ondernemingen zal een inspanning van hen vergen. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Bank (DNB) zijn in Nederland belast met het toezicht op de naleving van de met dit pakket te wijzigen bepalingen. Of de voorgestelde wijzingen financiële of personele gevolgen voor de AFM of DNB met zich meebrengen, hangt af van de definitieve vormgeving van de voorgestelde wijzigingen en is op dit moment nog niet goed te overzien. Waar deze gevolgen er wel zijn, zullen die conform de financieringssystematiek van de toezichthouders worden ingepast.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Naar verwachting zijn er geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

Fiche 4: Finaliteitsverordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van effecten en het intrekken van Richtlijn 98/26/EG en ter wijziging van Richtlijn 2002/47/EG met betrekking tot financiëlezekerheidsovereenkomsten.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 941

d) EUR-lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0941>

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

SWD(2025) 943 en SEC(2025) 943

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol van het Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Voor een goed functionerende Europese kapitaalmarkt en het beperken van systeemrisico's op financiële markten is het essentieel dat transacties in financiële instrumenten, maar ook betalingen, definitief en onherroepelijk zijn en daarmee 'finaal' wanneer er overboekingsopdrachten in aangewezen systemen zijn ingevoerd en hiermee de afwikkeling (*settlement*) voltooid is. Richtlijn 98/26/EG¹ (de *Settlement Finality Directive*, SFD) bevat regels omtrent de finaliteit van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingsystemen. Een systeem is een overeenkomst tussen drie of meer deelnemers² met gemeenschappelijke regels en standaardprocedures voor de clearing of het uitvoeren van overboekingsopdrachten tussen de deelnemers. Dergelijke systemen worden beheerd door centrale tegenpartijen en centrale effectenbewaarinstellingen. De aanwezigheid van dergelijke systemen voorkomt systeemrisico in de financiële markten doordat ingevoerde opdrachten in die systemen niet onderworpen kunnen worden aan de terugwerkende kracht bij faillissement van een deelnemer³. De SFD schrijft voor wat er gebeurt als een partij failliet gaat, ook nadat een opdracht is ingevoerd. Hiermee wordt bescherming geboden tegen insolventie en wordt onderpand in een transactie veiliggesteld. Dit voorkomt dat een faillissement van een partij ook tot verliezen bij een tegenpartij leidt. Dat zou tot een keten van verlies kunnen leiden, omdat het ook de financiële positie van de tegenpartij verslechtert.

Omdat op Europees niveau de finaliteit van afwikkeling in systemen is vastgelegd in een richtlijn die ruimte laat in de implementatie, zijn er juridische verschillen tussen Europese lidstaten in hoe transacties in financiële activa via systemen worden afgewikkeld. Meer specifiek betreft dit verschillen in welke systemen erkend zijn, in de definitie van transacties zelf en wie een deelnemer aan een systeem kan zijn, verschillen in welke financiële activa beschermd worden door de wetgeving, verschillen tussen landen in wanneer een transactie finaal is en verschillen in hoe de afwikkeling is geregeld in transacties met derde (niet-EU) landen. Deze verschillen tussen landen creëren onduidelijkheid en belemmeren het grensoverschrijdende kapitaalverkeer, wat essentieel is voor economische groei en de strategische agenda van de EU. Daarbij laat de SFD te weinig ruimte voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Steeds vaker is er bij de afwikkeling sprake van rechtsonzekerheid over het gebruik van *Distributed Ledger Technology* (DLT)⁴, die juist door betaaldiensten, die deelnemen aan en gebruik maken van betalingssystemen, toenemend wordt gebruikt. Problematisch is dat de SFD juridische onduidelijkheid creëert over of DLT-gebaseerde systemen gebruikt mogen worden door partijen. Dat geldt ook voor token-gebaseerde transacties en onderpand (zoals crypto), omdat deze strikt genomen niet binnen de definities vallen van de systemen en de criteria aan onderpand die in de SFD zijn vastgelegd.

¹ Richtlijn 98/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingsystemen.

² Dit zijn financiële marktpartijen zoals banken, centrale effectenbewaarinstellingen, centrale tegenpartijen, beleggingsondernemingen en betaal- en elektronischgeldinstellingen.

³ Zie Kamerstukken II 1998/99, 26 260, nr. 3, p. 4 e.v.

⁴ Dit betreft token-gebaseerde technologie die gebruik maakt van blockchains, waarmee bijvoorbeeld de handel in crypto-valuta kan worden geregeld via zg., peer-to-peer netwerken.

Om deze redenen – het bestaan van verschillen tussen lidstaten en gebrek aan ruimte voor technologisch ontwikkelingen – stelde de Europese Commissie in 2024 dat de SFD aan herziening toe is. Middels dit wetsvoorstel (de verordening) wordt beoogd de finaliteit van effectenafwikkeling verder te harmoniseren door de richtlijn om te zetten in een verordening. Tevens wordt de wettekst van de richtlijn op verschillende punten herzien, zij het beperkt. Hieronder volgt op hoofdlijnen welke aanpassingen concreet worden voorgesteld. Het betreft hoofdzakelijk 1) het wegnemen van ambiguïteit in definities (van financiële activa, deelnemers), waardoor duidelijker wordt wanneer transacties onherroepelijk en finaal zijn, en 2) het bieden van ruimte en wettelijke zekerheid voor nieuwe technologische ontwikkelingen die essentieel zijn voor een goed functionerende, geïntegreerde, Europese kapitaalmarkt.

Het voorstel van de Commissie bevat een zevental wijzigingen. Ten eerste biedt het voorstel wettelijke zekerheid voor digitale innovaties. Het voorstel is 'technologie-neutraal' en biedt daarmee zekerheid aan innovaties zoals DLT, inclusief de op tokens-gebaseerde activa (crypto's). De huidige SFD laat in het midden of een op tokens gebaseerde transactie daadwerkelijk een transactie was en ook is niet vastgelegd of crypto's wel classificeren als een effect en tevens of crypto's gebruikt kunnen worden als onderpand. Ten tweede worden in het voorstel de definities van betalingssystemen, deelnemers en instellingen zo aangescherpt dat ze de rechtsonzekerheid omtrent DLT verminderen. Ten derde worden regels omtrent rechtsconflicten verduidelijkt, zodat partijen beter weten wat de geldende regels zijn als er conflicten zijn tussen verschillende nationale regelgeving. Ten vierde biedt het voorstel rechtszekerheid voor EU-partijen die gebruik maken van systemen uit derde landen. Het voorstel harmoniseert de vereisten voor het registreren van systemen uit derde landen en regelt dat aanbieders van die systemen zich bij een centraal punt bij de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Bankenautoriteit (EBA) melden. De toelating (en registratie) van dergelijke derde landen systemen zelf wordt echter aan lidstaten overlaten. Ten vijfde zijn er aanpassingen in definities aangaande de reikwijdte van wie een deelnemer kan zijn aan een systeem. De lijst van mogelijke partijen die in de SFD als deelnemer kan worden aangemerkt kan door de Commissie met een gedelegeerde handeling worden uitgebreid. Deze wijziging zou ruimte moeten bieden aan toekomstige innovaties (in de transactieafwikkeling). Ten zesde biedt het voorstel EU-brede operationele criteria voor het aanwijzen van systemen ('designation'). Het wetsvoorstel harmoniseert de EU-brede operationele criteria voor systemen, maar de wettelijke bevoegdheid voor het registreren van een systeem blijft een bevoegdheid van lidstaten zelf. Ten zevende zijn er aanscherpingen in de transparantievereisten aan ESMA waardoor lidstaten moeten rapporteren aan ESMA welke systemen uit derde landen zij registreren.

b) Impact assessment Commissie

In het kader van het marktinfrastructuurpakket heeft de Commissie een effectbeoordeling uitgevoerd. Specifiek voor de omzetting van de richtlijn in een verordening heeft de Commissie geconcludeerd dat het aanpassen van de bestaande SFD naar een verordening het meest opportuun is. De aanpassingen verminderen de belemmeringen in het grensoverschrijdende kapitaalverkeer, zijn kosteneffectief, helpen (juridische) fragmentatie van de Europese

kapitaalmarkten te verminderen en bieden ruimte voor innovaties. De Commissie heeft twee opties voor omzetting van de richtlijn naar een verordening overwogen. Optie 2 betrof de optie tot gedeeltelijke harmonisatie en optie 3 de optie voor maximumharmonisatie. De Commissie heeft uiteindelijk voor optie 2 gekozen. In de optiek van de Commissie was deze optie meer effectief, efficiënt en coherent dan volledige harmonisatie. Bovendien zou volledige harmonisatie, bijvoorbeeld van de momenten van invoering, onherroepelijkheid en finaliteit, de efficiëntie van verschillende systemen niet ten goede komen. Het vastleggen in de verordening zodat er expliciet de plicht is voor aangewezen systemen om in haar regels en procedures op te nemen wat deze momenten zijn, is voldoende om het gewenste effect van duidelijkheid over deze momenten te bewerkstelligen. Die momenten kunnen dan van systeem tot systeem verschillen. Zolang die momenten in de regels van het systeem zelf zijn vastgelegd hoeft dat niet tot problemen te leiden. Bovendien is er de plicht voor interoperabele systemen om de verschillende momenten in de systemen af te stemmen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Een goed functionerende Europese kapitaalmarkt, waarin grensoverschrijdende activiteit wordt gestimuleerd, is essentieel voor economische groei, een goed functionerende Europese interne markt en de strategische agenda van de EU. De grote investeringsbehoefte vraagt om een geïntegreerde Europese kapitaalmarkt waarin juridische risico's die gepaard gaan met financiële transacties zijn beperkt. Middels de zogenoemde *Savings and Investments Union (SIU)*, beoogt de Europese Commissie om zulke belemmeringen die het internationale kapitaalverkeer hinderen, te verminderen. Het verminderen van deze barrières draagt bij aan het beperken van systeemrisico's en kan (mede daardoor) leiden tot een betere beschikbaarheid van (risicodragend) kapitaal. De voorliggende verordening is onderdeel van de verdere ontwikkeling van de SIU.

Versillen in de wijze waarop Europese lidstaten transacties via systemen afwikkelen, vormen een belemmering voor een goed werkende Europese kapitaalmarkt. Middels de verordening, die leidt tot verdere harmonisatie in de finaliteit van afwikkeling, beoogt de Europese Commissie belemmeringen te verminderen. Dit sluit goed aan op de kabinetsinzet ten aanzien van de kapitaalmarktunie, waarin het kabinet zich inzet voor meer omzetting van richtlijnen naar verordeningen.⁵

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om de SFD om te zetten in een verordening. De SFD is een richtlijn die toe is aan modernisering, mede in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van *distributed ledger-technology (DLT)* waarmee geëxperimenteerd wordt onder de DLT Pilot Regime verordening.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 21501-07, nr. 2099, p. 5.

Door de voorgestelde verordening ontstaat er meer harmonisatie op dit terrein, aangezien de richtlijn ruimte bood voor divergentie door afwijkende implementaties in lidstaten. Gezien het belang van finaliteit in de huidige kapitaalmarkten is het van groot belang om dit goed te waarborgen volgens uniforme bepalingen. Bovendien leidt de omzetting naar een verordening voor grensoverschrijdende ondernemingen tot meer rechtszekerheid. Het kabinet is positief over de keuze om meer harmonisatie aan te brengen in de wijze waarop lidstaten omgaan met finaliteit in systemen. Daarnaast leiden verschillende aanpassingen ertoe dat de regelgeving omtrent finaliteit meer open staat voor nieuwe ontwikkelingen en technologie, wat goed is voor de innovatie en vernieuwing op de kapitaalmarkten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat er breed gedragen steun is voor de omzetting, hoewel mogelijk sommige lidstaten zullen betogen dat een omzetting niet nodig is nu in hun optiek de richtlijn, en de implementatie daarvan, afdoende functioneert. In het Europees Parlement is de verwachting dat het voorstel belegd zal worden bij de Commissie Economische en Monetaire zaken (ECON). Er is nog geen rapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen over de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om beter functionerende uniforme regels te creëren voor de finaliteit van de afwikkeling van effecten en meer harmonisatie en voorspelbaarheid te creëren in de uitwerking daarvan in de verschillende lidstaten teneinde de Europese kapitaalmarkt te bevorderen. Gezien de mate waarin de Europese financiële markten grensoverschrijdend functioneren kan dit onvoldoende door de

lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om beter functionerende uniforme regels te creëren voor de finaliteit van de afwikkeling van effecten en meer harmonisatie en voorspelbaarheid te creëren in de uitwerking daarvan in de verschillende lidstaten teneinde de Europese kapitaalmarkt te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een verordening bijdraagt aan een uniforme wijze van uitvoering in de lidstaten en er hierdoor minder verschillen kunnen ontstaan tussen lidstaten. Daarbij is de inhoud van de voorgestelde verordening ook geschikt om de doelstelling te bereiken, nu er onderwerpen zijn die voorheen niet opgenomen waren in de richtlijn maar nu geharmoniseerd zijn in de verordening, zoals de rechtsconflicten en omgang met derde land systemen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. Zo laat het voorstel het aan de systeemexploitant van de aangewezen systemen om zelf te bepalen welk moment een door een deelnemer ingevoerd overboekingsopdracht als ingevoerd in het systeem wordt beschouwd en wanneer deze onherroepelijk is geworden.

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

a) Consequenties EU-begroting

Deze voorstellen hebben naar verwachting geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat, indien de voorstellen toch tot extra kosten leiden bij de toezichthouders, 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.

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

Deze voorstellen hebben naar verwachting geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen 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

De voorstellen zullen niet leiden tot extra financiële kosten voor burgers en bedrijven. In de kern verandert er weinig aan de materiële inhoud als de SFD wordt omgezet in een verordening. Daarbij wordt er door ESMA een centrale database opgericht waarin informatie over de verschillende systemen uitgewisseld kan worden. Dit zou het werk voor toezichthouders en de systeemexploitanten moeten vereenvoudigen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorgestelde omzetting van de SFD naar een verordening zorgt ervoor dat voor ondernemingen die grensoverschrijdend effecten afwikkelen, en daarmee afhankelijk zijn van de finaliteit van dergelijke transacties, meer rechtszekerheid krijgen over de finaliteit in verschillende lidstaten. Dit komt de interne markt ten goede.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft rechtstreekse werking. Wel zal het nodig zijn om uitvoeringshandelingen op het niveau van algemene maatregel van bestuur op te nemen. Omdat de SFD geïmplementeerd is in Afdeling 11A van de Faillissementswet, en er in meerdere wetten en algemene maatregelen van bestuur verwijzingen te vinden zijn naar die afdeling of specifieke artikelen daaruit, zullen een wetsvoorstel en algemene maatregel van bestuur opgesteld moeten worden ter aanpassing.

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

Het voorstel bevat ten eerste een bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van een gedelegeerde handeling in artikel 2, tweede lid. Via de bevoegdheid kan de Commissie de definities van 'overboekingsopdracht' en 'deelnemer' aanpassen. De definitie van 'overboekingsopdracht' kan aangepast worden om nieuwe types van activa die voorkomen in aangewezen systemen de bescherming van de verordening te kunnen geven. De definitie van 'deelnemer' kan worden aangepast, zodat nieuwe type deelnemers de bescherming van de verordening kunnen verkrijgen voor hun overboekingsopdrachten in aangewezen systemen. Dit geldt met name voor deelnemers die op grond van de DLT Pilot Regime-verordening deel kunnen nemen aan een DLT-afwikkelingssysteem.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Deze bevoegdheid ziet op het aanvullen van de verordening, waardoor de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt. Het kabinet beoordeelt deze bevoegdheidstoedeling als wenselijk nu deze een zekere mate van flexibiliteit geeft om snel aanpassingen door te voeren zonder een voorstel tot wijziging van de verordening. Bovendien kan hiermee sneller worden voorzien in aanpassing naar aanleiding van technologische ontwikkelingen.

Deze bevoegdheid is naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in het voorstel. De doelstellingen en inhoudelijke grenzen zijn daarin afdoende duidelijk gedefinieerd. Voordat de Commissie de gedelegeerde handeling kan vaststellen dient zij ESMA te consulteren, evenals nationale experts in lijn met het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven.⁶ Het Europees Parlement en de Raad kunnen de inwerkingtreding van gedelegeerde handelingen blokkeren. De bevoegdheidstoedeling is niet in tijd beperkt. Het kabinet is positief over deze onbeperkte

⁶ PbEU 2016, L 123.

toedeling, nu de verwachting is dat door de tijd heen technologische ontwikkelingen aanpassing kunnen vergen van het type deelnemers aan systemen en het type activa in systemen.

Het voorstel kent de Commissie daarnaast de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen (ex artikel 290 VWEU) vast te stellen op basis van door ESMA en EBA opgestelde technische reguleringsnormen. Dit betreft grondslagen in de artikelen 5(2) (voor ESMA) en 5(3) voor EBA met betrekking tot de voorwaarden uit artikel 5(1) waaraan een systeem moet voldoen alvorens het aangewezen kan worden op grond van artikel 3 van de verordening, in de artikelen 13(12) (voor ESMA) en 13(14) voor EBA over de informatie die systemen moeten aanleveren om aangemerkt te kunnen worden als aangewezen systeem, en in artikelen 21(3) (voor ESMA) en 21(4) (voor EBA) over de regels voor het bepalen van het moment van finale afwikkeling in systemen.

Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk, omdat het hier om niet-essentiële onderdelen van het voorstel gaat. De uit te werken gedelegeerde handelingen zien op criteria, indicatoren, methodologieën en verdere detailleringen van de hoofdnormen die in de verordening zelf komen te staan. Hierdoor wordt de verordening door de gedelegeerde handelingen aangevuld, waardoor de keuze voor delegatie passend is. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden tevens wenselijk, omdat de nadere uitwerking van artikelen de gewone wetgevingsprocedure minder belast en deze flexibiliteit oplevert door de technische details in te laten vullen door EBA, ESMA en de nationale toezichthouders.

Deze bevoegdheid is naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in het voorstel. De doelstellingen en inhoudelijke grenzen zijn daarin afdoende duidelijk gedefinieerd. De vaststelling van deze gedelegeerde handelingen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financiële recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA- en ESMA-verordening (artikel 10 van Verordeningen (EU) 1093/2010 en (EU) 1095/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA en ESMA ontwerpen van technische reguleringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd. Het Europees Parlement en de Raad kunnen de bevoegdheidstoedeling intrekken, en kunnen de inwerkingtreding van gedelegeerde handelingen blokkeren.

Het voorstel kent daarnaast de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vast te stellen op basis van door ESMA en EBA opgestelde technische uitvoeringsnormen. Dit betreft de grondslag in de artikelen 13(13) (voor ESMA) en 13(15) (voor EBA) over de uniforme elektronische formats voor de informatie die systemen moeten aanleveren om aangemerkt te worden als aangewezen systeem.

Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk, omdat het hier om niet-essentiële onderdelen van het voorstel gaat. De uit te werken uitvoeringshandeling ziet op uniforme elektronische formats die ESMA/EBA dienen op te stellen zodat partijen op dezelfde geharmoniseerde wijze hun aanvragen voor aanwijzing als systeem invoeren in de centrale

database. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat er uniforme uitvoering van de verordening plaatsvindt, waardoor de keuze voor uitvoering passend is. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden tevens wenselijk, omdat de nadere uitwerking van de wijze waarop deze informatie aangeleverd moet worden, de gewone wetgevingsprocedure minder belast en deze flexibiliteit oplevert door de technische details in te laten vullen door EBA, ESMA en de nationale toezichthouders. De bevoegdheden zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in de verordening. De vaststelling van deze technische uitvoeringsnormen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financiële recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA- en ESMA-verordening (artikel 15 van Verordeningen (EU) 1093/2010 en (EU) 1095/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA en ESMA ontwerpen van technische uitvoeringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorleggen. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd.

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

De verordening werkt rechtstreeks en treedt twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking. De verordening bepaalt in artikel 30 dat de SFD wordt ingetrokken op de dag dat de verordening in werking treedt. Daarnaast bevat de verordening aanpassing van de richtlijn financiële zekerheidsovereenkomsten. Achttien maanden na inwerkingtreding van deze verordening moet er wetgeving zijn vastgesteld om te voldoen aan de nieuwe vereisten in die richtlijn. Dit is voor het Nederlandse wetgevingsproces een krappe termijn. Tijdens de onderhandelingen zal ingezet worden op vierentwintig maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 29 van de voorgestelde verordening is een evaluatiebepaling opgenomen, zodat de Commissie vijf jaar na inwerkingtreding een rapport, met eventuele voorstellen voor aanpassing, opstelt over de toepassing van de verordening. Ook wordt in hetzelfde artikel voorgesteld dat ESMA, samen met EBA en het ESCB, een rapport schrijft over het functioneren van het regime van finaliteit van de afwikkeling van effecten.

Het kabinet vindt een dergelijke evaluatie wenselijk, en vindt vijf jaar een afdoende termijn voor een dergelijke evaluatie. Omdat de inhoud van de voorgestelde verordening niet wezenlijk anders is dan die van de SFD, is het niet noodzakelijk eerder een evaluatie uit te voeren (bijvoorbeeld na drie jaar) om te bezien of het regime wel werkt.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering en handhaving van de voorstellen ligt bij Europese en nationale toezichthouders. Het kabinet is er voorstander van dat toezicht op grensoverschrijdende ondernemingen Europees wordt belegd bij de Europese toezichthouders. Indien de voorstellen worden aangenomen, zal dat aanpassing van alle toezichthouders vergen om de nieuwe wijze van toezicht houden goed uit te voeren.

b) Handhaafbaarheid

Het toezicht vanuit SFD op systemen is belegd bij DNB. Dit zal onveranderd blijven. De voorgestelde wijzigingen worden als handhaafbaar ingeschat.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het commissievoorstel zal naar Nederlandse verwachting geen gevolgen hebben voor (de belangen van) ontwikkelingslanden.

Fiche 5: Mededeling over het EU actieplan tegen drugshandel

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
over het EU-actieplan tegen drugshandel

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 December 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 744

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0744 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Essentie voorstel

Op 4 december 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het actieplan tegen drugssmokkel gepubliceerd. Met dit actieplan wil de Commissie de parallel op 4 december verschenen EU drugsstrategie ondersteunen. Waar de EU drugsstrategie¹ zich richt op een integrale aanpak van drugsproblematiek, richt dit actieplan zich specifiek op de veiligheidsdimensie van drugscriminaliteit. De Commissie benadrukt dat de verschillende acties bijdragen aan het vergroten van paraatheid, schadebeperking, internationale samenwerking en internationale partnerschappen. De Commissie bouwt hiermee voort op de evaluatie van het EU drugs actieplan 2021-2025, de EU routekaart voor de aanpak van drugshandel en georganiseerde criminaliteit 2023-2025 en op de EU interne veiligheidsstrategie.

Het actieplan heeft als primair doel de bedreiging van drugshandel voor de interne veiligheid van de EU tegen te gaan. Volgens de Commissie uit die bedreiging zich onder meer door: betrokkenheid van gevaarlijke criminele netwerken bij de drugshandel en misbruik van de

¹ BNC fiche EU drugsstrategie

consumentenmarkt, infrastructuur en logistiek, en de digitale technologie in de EU. Dit alles leidt tot infiltratie van de legale economie, corruptie en geweld. Bijkomende problemen zijn het aanpassingsvermogen van criminele netwerken wanneer het gaat om zaken als productiemethodes, smokkelroutes en gebruik van versleutelde communicatie, *darknet* platforms en cryptovaluta. De Commissie verwacht dat verplaatsing en diversificatie van smokkelroutes zal leiden tot verplaatsing van drugsgerelateerd geweld. Daarnaast constateert de Commissie een toenemende rekrutering van jongeren voor drugscriminaliteit. Met het actieplan wil de Commissie deze bedreigingen tegengaan. Daartoe stelt zij negentien acties voor, gegroepeerd in zes thematische gebieden.

Het eerste gebied betreft het aanpassen aan veranderende routes en modus operandi van criminele netwerken (dit gebied heeft een relatie met pijler 3 van de EU Drugsstrategie). De Commissie wil het legale transportnetwerk afsluiten voor de huidige illegale handelsroutes en wil daarnaast anticiperen op verschuivingen hierin. Daarnaast wil de Commissie barrières opwerpen tegen criminele infiltratie. Dit wil de Commissie bereiken door het beter gebruik maken van informatie over vervoersbewegingen van passagiers en vracht met als doel drugshandel op te sporen, in kaart te brengen en te verstoren (actie 1). Verder stelt de Commissie voor om de samenwerking in en met MAOC-N² te versterken (actie 2) en Frontex in te zetten om lidstaten te ondersteunen bij de opsporing van drugshandel aan de buitengrenzen van de EU en om de samenwerking tussen Frontex, Europol, MAOC-N en andere organisaties te versterken (actie 3). Daarnaast zet de Commissie in op civiel-militaire partnerschappen om smokkelroutes via internationale wateren (inclusief West-Afrika) te detecteren en te onderscheppen (actie 4). Met actie 5 wil de Commissie onderzoeken hoe de inzet van *go-fast* boten voor drugssmokkel (vooral naar Frankrijk, Spanje en Portugal) effectiever kan worden aangepakt. De Commissie wil tevens maatregelen nemen om drugssmokkel via post- en pakketdiensten tegen te gaan door middel van meer uniforme en geformaliseerde publiek-private samenwerking in alle EU lidstaten (actie 6).

Het tweede gebied betreft preventie van drugscriminaliteit en het tegengaan van druggerelateerd geweld. De Commissie wil hiertoe een toolbox inrichten met praktische maatregelen voor lidstaten om te voorkomen dat jongeren worden gerekruteerd voor drugscriminaliteit (actie 7). Het derde gebied betreft het versterken van de samenwerking tussen de EU-instellingen en agentschappen en nationale organisaties voor rechtshandhaving, justitiële autoriteiten en de douane (dit gebied is gerelateerd aan pijler 3 van de EU drugsstrategie). De Commissie wil deze samenwerking bestendigen door een effectief en toekomstbestendig EU-juridisch kader en door de inzet van nieuwe technologieën. Hiertoe stelt de Commissie een verbetering voor van samenwerking, informatiedeling en analyse tussen douane, rechtshandhaving en justitiële autoriteiten (actie 8). Actie 9 betreft de inzet van innovatieve detectietechnieken ter bestrijding van drugshandel. Hier wordt voorgesteld dat zowel de Commissie als lidstaten prioriteit geven aan financiering voor onder

² Maritime Analysis and Operation Centre – Narcotics dat verdachte schepen en vliegtuigen op weg naar Europa detecteert en controleert op drugs. MAOC-N is geen EU-organisatie maar een samenwerkingsverband van acht EU-lidstaten en het VK. Nederland neemt deel aan MAOC-N en zet waar mogelijk marine- en kustwachtschepen in.

andere geavanceerde detectie en monitoring in logistieke knooppunten en hoog-risico gebieden voor opsporing van drugssmokkel en voor inzet van (pseudo-) satellietbeelden, geospatiale gegevens en drones om illegale drugsproductie en drugshandel op te sporen. Daarnaast wordt in actie 10 een aantal maatregelen voorgesteld om de aanpak van online drugshandel te versterken. Actie 11 richt zich op het verstoren van drugshandel en voortzetting van crimineel handelen binnen en vanuit detentie. Actie 12 betreft ten slotte de evaluatie van het EU-juridisch kader voor drugshandel en indien noodzakelijk herziening van het EU Kaderbesluit uit 2004 waarin minimumbepalingen zijn vastgelegd over criminele handelingen en straffen op het gebied van drugshandel.

Het vierde gebied betreft de aanpak van synthetische drugs en precursoren. Hier stelt de Commissie voor de mazen in de wet rondom precursoren te dichten door middel van herziening van het EU-juridisch kader voor precursoren en voor betere samenwerking met de chemische industrie om te voorkomen dat zij ongemerkt grondstoffen leveren voor illegale synthetische drugsproductie (actie 13). Onder actie 14 wordt het nieuwe door het Europese Drugsagentschap EUDA³ op te zetten netwerk van laboratoria ingezet om drugs en precursoren eerder te identificeren en te onderscheppen. Actie 15 stelt, conform de raadsconclusies uit 2025,⁴ voor om voor synthetische drugs een handboek met geharmoniseerde richtlijnen te ontwikkelen voor de ontmanteling van illegale laboratoria voor synthetische drugs.

Het vijfde gebied betreft het stimuleren van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (dit gebied heeft een relatie met pijler 1 van de drugsstrategie). Met actie 16 wil de Commissie innovatie op het gebied van veiligheid en de behoeften vanuit de rechtshandhavingspraktijk beter op elkaar af te stemmen om de innovatie van de criminele drugsorganisaties bij te houden. Het zesde gebied gaat over het versterken van internationale samenwerking en partnerschappen met derde landen. De Commissie wil strategische dialogen en samenwerkingsmechanismen intensiveren en uitbreiden met onder andere de Westelijke Balkan, Latijns-Amerika, de Cariben en Centraal Azië en bilateraal met de VS, China en Colombia (actie 17). Daarnaast richt het voorstel zich in actie 18 op het verkennen van partnerschappen met derde landen met het doel om weerbaarheid van logistieke knooppunten daar te versterken. Actie 19 ziet ten slotte op het versterken van de samenwerking door middel van gezamenlijke strafrechtelijke onderzoeken en het opzetten van *fusion centres* in strategische derde landen die kunnen dienen als coördinatiecentra waar EU experts, lokale rechtshandhaving en regionale veiligheidsactoren onder meer intelligence kunnen delen, trends in kaart kunnen brengen en de handhaving kunnen coördineren.

³ Drugsagentschap van de Europese Unie

⁴ Conclusies van de Raad van juni 2025 over het pact ter bestrijding van nieuwe synthetische drugs en nieuwe psychoactieve stoffen in de Europese Unie, 10265/2025

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het kader van de bestrijding van georganiseerde, ondermijnende drugscriminaliteit is geïnvesteerd in multidisciplinaire samenwerking en is de afgelopen jaren een sterke, brede aanpak opgezet. Het kabinet draagt actief uit dat de vraag naar drugs en het aanbod in samenhang gezien moeten worden en dat preventie effectiever en goedkoper is dan bestrijding. Het drugsprobleem kan alleen maar worden verkleind door een multidisciplinaire aanpak waarin volksgezondheid, lokaal bestuur, milieu en sociale zaken ook een rol spelen. Daarbij is het van belang om de grondoorzaken van en drijfveren voor drugsgebruik én drugscriminaliteit te kennen. Het Actieplan noemt dit kort (blz 18) maar werkt dit niet uit. Het kabinet zal de Commissie daartoe oproepen.

Internationaal hanteert het kabinet vier speerpunten voor het wereldwijd ontmantelen en verstoren van criminele netwerken: dat doen wij door middel van *upstream disruption*, het voorkomen dat drugs Nederland binnenkomen door samen te werken met bron-en transitlanden van cocaïne, het weerbaarder maken van logistieke knooppunten, het tegengaan van criminele geldstromen en het voorkomen dat drugs Nederland verlaten (*downstream disruption*).⁵

Ter illustratie: zo wordt ingezet op het tegengaan van drugssmokkel en criminele infiltratie bij vijf grote logistieke knooppunten waar elke dag enorme goederenstromen worden verwerkt. De samenwerking met bron- en transitlanden in Latijns-Amerika en de Caraïben alsmede met landen in bijvoorbeeld West-Afrika is daarbij een prioriteit. Het kabinet draagt in belangrijke mate bij aan de ontwikkeling van de EU-douanesamenwerking tegen drugssmokkel, bijvoorbeeld via de herziening van het Douanewetboek van de Unie, waaronder de EU Douane Autoriteit -in oprichting en de *Customs Control Equipment Instrument* (CCEI).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft het belang van een effectieve aanpak van drugshandel. Aangezien drugshandel in belangrijke mate een grensoverschrijdend fenomeen is, is het ook essentieel om hierbij binnen de EU en met derde landen samen te werken. Het kabinet is overwegend positief over het Commissievoorstel actieplan drugshandel. De zes prioritaire gebieden komen in grote lijnen ook overeen met voor het kabinet prioritaire thema's. Hierbij moet wel worden aangetekend dat een uitgangspunt van het Nederlands drugsbeleid is dat dit bestaat uit een brede, multidisciplinaire en gebalanceerde aanpak waarbij aandacht is voor de aanpak op het gebied van gezondheid, veiligheid en maatschappij en schadebeperking in den brede en op al die drie gebieden. Deze brede aanpak komt helaas slechts in zeer beperkte mate terug in het actieplan drugshandel. Het actieplan richt zich vrijwel uitsluitend op repressie en er wordt geen relatie gelegd met de bredere drugsaanpak. Dit geldt ook voor de internationale samenwerking die de Commissie nastreeft met dit document: in de samenwerking met derde landen ligt de nadruk sterk

⁵ Toekomstagenda: internationaal offensief tegen georganiseerde criminaliteit. [kst-29911-355.pdf](#)

op repressieve maatregelen, terwijl derde landen aandacht vragen voor het aanpakken van de vraagkant voor drugs en de gezondheidsaspecten van de drugsproblematiek.

Daar wordt met dit actieplan niet aan tegemoet gekomen. Het kabinet ziet hier ruimte om te pleiten voor een meer geïntegreerde benadering.

Uit de evaluatie van de vorige EU-drugsstrategie en EU-drugsactieplan (2021-2025) bleek dat de doelstellingen in die strategie en het actieplan te weinig concreet waren om meetbaar aan te tonen of deze doelen daadwerkelijk zijn bereikt. De formulering van de doelstellingen in het nieuwe actieplan drugshandel lijkt niet veel concreter en bovendien komen niet alle prioriteiten uit de EU-drugsstrategie terug in het actieplan drugshandel. Deze twee factoren kunnen er mogelijk toe leiden dat de meetbaarheid van resultaten van de EU-drugsstrategie en het EU-actieplan drugshandel opnieuw lastig kan zijn. Nederland acht de aanwezigheid van indicatoren van belang waarmee het effect van het voorgestelde beleid gemeten kan worden, met name de mate waarin de doelstelling (de bedreiging van drugshandel voor de interne veiligheid van de EU tegengaan) gerealiseerd wordt. Wanneer er geen meetbare vooruitgang is moet bijstelling of aanpassing volgen. Het kabinet zal aandringen op een grondige monitoring door de Commissie van de voortgang met behulp van indicatoren.

Ook zal het kabinet pleiten voor meer aandacht voor criminele geldstromen, als essentieel onderdeel van een effectieve aanpak van drugssmokkel in het EU actieplan. Ook gezien de lopende initiatieven op criminele geldstromen vanuit de coalitie van zeven Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit (C7). Dit komt nu onvoldoende aan bod. Daarnaast is verduidelijking nodig van de Commissie over de geprioriteerde aandachtsregio's. Voor Nederland zijn dat de bron- en transitlanden van cocaïne in Latijns-Amerika, de Cariben, West-Afrika en de Westelijke Balkan, alsmede de landen waar crimineel geld naartoe wordt gesluisd om te worden geherinvesteerd en witgewassen. Het verdient aanbeveling dat Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) nader advies uitbrengt over een beperkt aantal prioritaire regio's waar dit actieplan betrekking op heeft.

Voor het eerste gebied van het actieplan, te weten het aanpassen aan veranderende routes en modus operandi, steunt het kabinet de doelstelling om het misbruik van het legale transportnetwerk voor illegale handelsroutes te voorkomen. Daarnaast wil het kabinet anticiperen op verschuivingen in illegale handelsroutes. Het beter benutten van informatie over vervoersbewegingen om drugshandel op te sporen, in kaart te brengen en te verstoren (actie 1), wordt daarbij als een belangrijke stap gezien. Het gebruik van passagiersgegevens speelt een essentiële rol bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van vormen van ernstige criminaliteit, waaronder drugshandel, zonder de reismogelijkheden van reguliere passagiers te belemmeren. Gezien het grensoverschrijdende karakter van drugshandel steunt het kabinet het initiatief van de Commissie om, in samenwerking met de lidstaten en de transportsector, de mogelijkheden te onderzoeken voor het verder versterken van het bestaande Europese Advance Passenger Information (API)/Passenger Name Records (PNR)-raamwerk. Dit omvat onder andere het delen van *best practices* op het gebied van het gebruik van passagiersgegevens binnen Europees verband.

Actie 2 gaat over het uitbreiden van de operationele slagkracht van MAOC-N. Voor het kabinet is dit een belangrijke organisatie en daarom is het kabinet voorstander van verdere versterking van deze organisatie. Een eventuele uitbreiding van MAOC-N mag echter niet ten koste gaan van de (grote) effectiviteit van de organisatie. Het is een kleine en laagdrempelige organisatie gebaseerd op vertrouwen. Dit moet worden geborgd. Landen kunnen ook zonder lidmaatschap samenwerken met MAOC-N. Er wordt samengewerkt tussen Europol en MAOC-N, maar niet structureel. De organisaties zijn heel verschillend ingericht. Het kabinet is daarom voor samenwerking door informatie te delen en het in kaart brengen van trends en ontwikkelingen, maar niet voor verregaande operationele samenwerking. Voor wat betreft actie 3, inzet van Frontex om lidstaten te ondersteunen bij de opsporing van drugshandel aan de buitengrenzen van de EU en versterking van de samenwerking tussen Frontex enerzijds en Europol en andere organisaties anderzijds, is het kabinet er voorstander van om te verkennen hoe de informatie-uitwisseling tussen Frontex en Europol en andere relevante agentschappen ten behoeve van detectie en monitoring kan worden versterkt. Dit sluit aan bij het voorstel van de Commissie. Hierbij dient samenwerking tussen Europese agentschappen wat het kabinet betreft plaats te vinden met inachtneming van het specifieke mandaat van de agentschappen en op basis van complementariteit. Wat het kabinet betreft vraagt dit geen aanpassing van het mandaat van de agentschappen, maar een verdere bestendiging van de bestaande samenwerkingsverbanden.

Voor actie 4, versterking civiel militaire partnerschappen, onderschrijft het kabinet de (directe en/of indirecte) meerwaarde die CSDP (Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid)-missies en -operaties zouden kunnen spelen in het tegengaan van maritieme drugshandel. Realisme is echter geboden en het kabinet zal per missie beoordelen in hoeverre de desbetreffende missies en operaties een rol kunnen en moeten spelen in het bereiken van de in dit actieplan vastgestelde doelstellingen. Ten aanzien van actie 5, de aanpak van go-fast boten, onderkent het kabinet middels de samenwerking binnen MAOC(N) de problemen die bij de aanpak van drugsmokkel op zee worden ondervonden door het gebruik van go-fast boten door criminele organisaties. De regering is voorstander van de initiatieven van de Commissie om kennis en goede praktijken uit te wisselen en technische mogelijkheden te onderzoeken om effectiever op te kunnen treden tegen go-fast boten bij drugsmokkel. De regering zal de Commissie vragen te onderzoeken of er effectieve en haalbare juridische maatregelen zijn zoals mogelijk een verbod op go-fast boten. Daarnaast wil het kabinet hierbij aantekenen dat er naast go-fast boten ook gebruik wordt gemaakt van onder andere semi-submersibles.

Actie 6, de inzet van publiek-private samenwerking om drugshandel te verstoren, is in lijn met de kabinetsinzet hierop. Het afsluiten van EU brede Memoranda of Understanding kan op steun van het kabinet rekenen. Het is daarbij van belang dat hierin onder andere duidelijke verantwoordelijkheden en juridische voorwaarden voor informatie uitwisseling worden gedefinieerd. Bij de maatregelen die hierbij worden voorgesteld wijst het kabinet erop dat de nieuwe EU-Douane autoriteit hier ook een rol zal kunnen spelen.

Het tweede aandachtsgebied is de preventie van drugscriminaliteit en het tegengaan van druggerelateerd geweld. De inzet op *evidence-based* preventie van zowel drugsgebruik als criminaliteit is ook een belangrijke prioriteit van de Nederlandse regering. Actie 7 (ontwikkeling toolbox en *community of practice*) is ook voor het kabinet een prioriteit. Het is voor het kabinet van belang dat de door de EUDA op te zetten *community of practice* veel aandacht heeft voor de praktische implementatie van *evidence based* methoden. Hiervoor is een goede samenwerking tussen de EUDA en de EUCPN⁶ van belang. De EUCPN is momenteel de belangrijkste internationale kennispartner voor het programma.

Voor wat betreft het derde aandachtsgebied, versterking van de samenwerking tussen rechtshandhaving, rechterlijke macht en douane, kan het kabinet de doelstelling om de samenwerking te verstevigen en te bestendigen ondersteunen. Het doel van actie 8, verbetering van samenwerking tussen rechtshandhaving, justitie en douane is in lijn met het kabinetsstandpunt. De Commissie stelt dat de informatie-uitwisseling en samenwerking op zowel nationaal als op EU-niveau moet worden versterkt binnen de bestaande juridische kaders. Nederland steunt dit punt en wijst erop dat de samenwerking tussen de nieuwe Douane Autoriteit, de andere EU agentschappen en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) hierbij een belangrijk aandachtspunt is, waaronder ten behoeve van een gezamenlijk intelligence beeld. Deze informatie-uitwisseling dient plaats te vinden binnen het specifieke mandaat van de agentschappen en het EOM en daarbij dient zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van informatie die reeds beschikbaar is. Dit om extra onnodige administratieve lasten te voorkomen. Onder dezelfde actie stelt de Commissie echter ook dat de samenwerking zou moeten worden ondersteund door een effectief en toekomstbestendig juridisch kader. Dit suggereert dat er mogelijk toch aanpassing van dit kader nodig kan zijn, terwijl het kabinet van mening is dat het bestaande kader in beginsel voldoet. Daarnaast stelt de Commissie dat er een intelligence beeld voor de langere termijn zou moeten worden gemaakt op basis van de informatie van de EU Douane Autoriteit, Europol, Eurojust, EOM, het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF), de autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLA) en Frontex. Het is onduidelijk wat de rol van het EOM en OLAF hierbij zou zijn reeds omdat het huidige mandaat van deze beide organisaties niet ziet op drugsbestrijding. Deze samenwerking zou volgens Nederland niet zo ver moeten gaan dat het EOM, OLAF en Europol rechtstreeks toegang zouden krijgen tot douanedata uit de EU-Douane datahub. Het kabinet zal hierover om opheldering vragen bij de Commissie.

Actie 9 gaat over de inzet van innovatieve technologieën om drugshandel te bestrijden. Het kabinet steunt het ontwikkelen en financieren van technologieën om drugs beter te kunnen opsporen. Zij wijst in dit verband op de betekenis en kansen van het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe, 2021-2028) voor de aanpak op het terrein van (onder meer) georganiseerde (drugs-)criminaliteit. Criminelen worden steeds innovatiever en daarom moet de overheid dat ook zijn. Het is belangrijk om best practices op dit gebied met elkaar te delen.

⁶ Europees Netwerk inzake Criminaliteitspreventie

Voorbeeld hiervan in Nederland is de ontwikkeling van algoritmen voor de beoordeling van scanbeelden door Douane. Maar ook het project Chemtec Coca, wat een samenwerking is tussen politie, de Colombiaanse politiedienst DIRAN, het Nederlands Forensisch Instituut en Belgische forensische instituten.

Het kabinet ziet actie 10, het verbeteren van het vermogen om online drugshandel aan te kunnen pakken, inderdaad ook als prioriteit. Hierbij is het van belang dat de maatregelen zich zowel richten op legale online service platforms als op het *darkweb*. Binnen Nederland is het *Hit And Run Post* (HARP) team een voorbeeld van een succesvolle aanpak van online drugshandel. Actie 11 betreft het verstoren van drugshandel en voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Hierbij wordt een onderzoek door Europris voorgesteld naar de huidige uitdagingen en *best practices* op het gebied van het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid. Het kabinet ziet een zwaarwegend belang in de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie. Het kabinet leert graag van andere landen en is welwillend haar eigen *best practices* op dit gebied te delen om daarmee in gezamenlijkheid voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan. Zodra er meer duidelijkheid komt over de verwachten impact zal gekeken worden op welke wijze er een bijdrage geleverd kan worden aan dit onderzoek. Daarbij zou het kabinet graag zien dat voortgezet crimineel handelen breder wordt geïnterpreteerd dan alleen voor drugscriminaliteit.

Het kabinet steunt een grondige evaluatie van het huidige kaderbesluit 2004/757/JBZ (actie 12) en neemt daarnaast actief deel aan de genoemde wederzijdse evaluatieronde. Bij de evaluatie van het kaderbesluit is het van belang dat voldoende aandacht besteed wordt aan (het voorkomen en tegengaan van) de ondermijnende effecten van georganiseerde drugscriminaliteit en de effectiviteit van genomen maatregelen. Het kabinet zal de Commissie oproepen dit punt expliciet op te nemen.

Het aanpakken van bestaande en nieuwe synthetische drugs en precursoren, aandachtgebied 4, is een prioriteit van het kabinet. Het sluiten van de mazen in de wet (actie 13) is hierbij van groot belang. Het voorstel tot herziening van het juridisch kader voor precursoren is hier een belangrijke stap in. Voor het kabinetsstandpunt over dit voorstel zie het BNC fiche over dit voorstel. Voor wat betreft actie 14, verbetering van identificatie van stoffen om drugs en drug precursoren effectief te kunnen onderscheppen, steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om de samenwerking met de chemische industrie te versterken. Het kabinet wijst daarbij op de betekenis en kansen van het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe, 2021-2028) voor de aanpak op het terrein van (onder meer) georganiseerde (drugs-)criminaliteit. Het verdient verder aanbeveling om bepaalde technologie gericht door de Commissie te laten ontwikkelen, met de *know-how* van de opsporingsdiensten. Daarbij is het wel van belang dat de bijdrage van de opsporingsdiensten niet leidt tot ontwikkeling van technologieën die vervolgens tegen een zeer hoge prijs worden aangeboden door de industrie. Actie 15 betreft ten slotte het opstellen van een gemeenschappelijk handboek voor het ontmantelen van illegale drugslabs. Het kabinet is een voorstander van kennisdeling over het ontmantelen van illegale drugslabs.

Nederland heeft veel kennis en ervaring op dit gebied en de politie besteedt ook veel aandacht aan het uitleren hiervan, hoewel de capaciteit hiervoor wel beperkt is. Daarom moet bij het opstellen van een handboek met deze schaarse capaciteit rekening worden gehouden. Nederlandse productielocaties zijn overigens veel grootschaliger en geavanceerder (met een nadruk op export) dan de illegale labs die in andere lidstaten aangetroffen worden. Het is daarom de vraag in hoeverre Nederlandse expertise breed toepasbaar is. Het is van belang dat bij de uitwerking van het handboek rekening gehouden wordt met deze factoren.

Aandachtsgebied nummer 5, vooruitbrengen van onderzoek, ontwikkeling en innovatie, richt zich op het beter op elkaar afstemmen van de behoeften van operationele diensten en onderzoek en innovatie op het veiligheidsgebied enerzijds, maar anderzijds op het verkrijgen van kennis ter onderbouwing van het te ontwikkelen beleid en ter ontwikkeling van effectindicatoren ten behoeve van evaluatie (actie 16). Hier is veel behoefte aan en de Nederlandse rechtshandhavingsautoriteiten willen graag ideeën aandragen voor innovaties die nodig zijn, zoals gespecialiseerde handheld scanners en de opvolging van project Chemtec Coca. Daarnaast kan in de toekomst ook een rol weggelegd zijn voor de Europese Douane Autoriteit op het gebied van controle hulpmiddelen. Tot slot wijst het kabinet hierbij op de betekenis en kansen van het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe, 2021-2028) voor de aanpak op het terrein van (onder meer) georganiseerde (drugs-)criminaliteit.

Het laatste aandachtsgebied, versterking van internationale samenwerking en partnerschappen, is ook een belangrijke prioriteit in het kabinetsbeleid ten aanzien van ondermijnende drugscriminaliteit. Het kabinet is voorstander van het versterken van dialogen met derde landen en regio's zolang deze geen afbreuk doen aan de door de lidstaten opgebouwde bilaterale relaties tussen lidstaten en derde landen (actie 17). Ook staat het kabinet achter het idee om de mogelijkheden te verkennen voor partnerschappen met derde landen om de weerbaarheid van logistieke knooppunten (havens en luchthavens) aldaar tegen drugssmokkel te vergroten (actie 18). Voorkomen moet worden dat EU-landen en agentschappen daar dubbel te werk gaan, meer afstemming op dit punt zal dan ook nodig zijn. Het kabinet intensificeert hiertoe graag haar samenwerking met andere lidstaten, ook via de ambassades, ten behoeve van het tegengaan van drugssmokkel. In algemene zin is het kabinet bij de samenwerking met derde landen voorstander van een *more for more* en *less for less* benadering ten aanzien van de mogelijke inzet van het EU-instrumentarium.

Het laatste actiepunt (actie 19) betreft het versterken van de internationale samenwerking door middel van gezamenlijke onderzoeken en *fusion centers*. Het kabinet wil allereerst benadrukken dat de in de actie genoemde inzet van Joint Investigation Teams (JITs) geen competentie van de EU is, maar van de openbaar ministeries in de lidstaten. Het kabinet investeert in de multidisciplinaire samenwerking met derde landen. Dit gebeurt onder meer door het plaatsen van verbindingsofficieren, het sluiten van verdragen en het geven van trainingen en opleidingen ter plaatse. Ten tweede wijst Nederland het kabinet erop dat niet alleen de in de actie genoemde regio's van belang zijn. Het kabinet constateert dat West-Afrika inmiddels een belangrijke regio in

de mondiale drugshandel is en aan het actieplan zou moeten worden toegevoegd. Het kabinet pleit in dat verband ook voor meer aandacht voor de ontwrichtende effecten op de samenlevingen in de regio van de verschuiving van smokkelroutes voor cocaïne naar Europa via West-Afrika en van de drugsprecursoren die vermoedelijk ook vanuit China en deels via Europa richting West-Afrika worden gesmokkeld. Ten derde wenst het kabinet een evaluatie van de *eerste fusion centres* te zien, om te kunnen beoordelen of dit inderdaad een werkbaar instrument is in derde landen. Tot slot onderschrijft het kabinet het voornemen om de aanpak van criminele geldstromen te versterken. Het is daarbij echter wel van belang dat dit belangrijke instrument in de aanpak van drugshandel verder wordt uitgewerkt, ook gezien de lopende initiatieven op criminele geldstromen vanuit de coalitie van zeven Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit. Het kabinet zal de Commissie hiertoe oproepen. Bovendien zal Nederland de EDEO verzoeken nader uit te werken wat wordt bedoeld met het voornemen om de EU-instrumenten voor externe betrekkingen meer in te zetten om derde landen te helpen met in lijn brengen van hun nationale beleid met internationale standaarden voor anti-witwassen en confiscatie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het EU-actieplan drugshandel ligt voor veel lidstaten enigszins gevoelig omdat zij liever een breder actieplan hadden gezien dat de hele EU drugsaanpak integraal beslaat. Er is door veel lidstaten, waaronder Nederland, ook in een vroeg stadium inbreng geleverd hieromtrent aan de Commissie. In een eerste reactie gaven veel lidstaten aan dat ze het belangrijk vinden dat hun inbreng op thema's als preventie van rekrutering van jongeren en het tegengaan van online drugshandel is meegenomen in het actieplan. Een aantal lidstaten stelden daarnaast de vraag in hoeverre de rol die Frontex in het actieplan toebedeeld wordt past in haar mandaat. De positie van het Europees Parlement is 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 is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, zoals de interne markt inclusief het financiële stelsel, sociaal beleid, ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, 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, b, j, en k VWEU). De mededeling heeft ook betrekking op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), specifiek op het gebied van internationale samenwerking tegen georganiseerde misdaad. Op het terrein van het GBVB (artikel 2, lid 4 VWEU) is de EU bevoegd een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bepalen en te voeren. De lidstaten zijn op dit terrein bevoegd om extern naast de Unie op te treden voor zover dat optreden het optreden van de Unie niet doorkruist. Daarnaast heeft de mededeling betrekking op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit betreft een parallelle bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 3 VWEU). De uitoefening van die bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

Tot slot heeft de mededeling ook betrekking op de bescherming en verbetering van de volksgezondheid, 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). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling en het daarbij horende actieplan hebben tot doel om grensoverschrijdende georganiseerde (drugs)criminaliteit te bestrijden. Doordat georganiseerde criminaliteit bij uitstek grensoverschrijdend van aard is en alleen effectief bestreden kan worden door een combinatie van lokale, nationale, EU en internationale interventies, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een versterkte EU-aanpak nodig. Betere coördinatie van EU-optreden heeft ook meerwaarde omdat sprake is van verwevenheid van de Europese georganiseerde criminaliteit en de Europese samenleving en economie. Door een Europese aanpak wordt de samenwerking op het gebied van het bestrijden van georganiseerde drugscriminaliteit dan ook effectief verwezenlijkt en versterkt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling en het daar bijhorende actieplan hebben tot doel om grensoverschrijdende georganiseerde (drugs)criminaliteit te bestrijden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, doordat de verscheidene onderdelen van het actieplan, zoals de focus op aanpassen aan veranderende routes, de preventie van drugscriminaliteit, de versterking van samenwerking op zowel nationaal als internationaal gebied, het aanpakken van synthetische drugs en het versterken van onderzoek en innovatie allemaal wezenlijk bijdragen aan het bestrijden van grensoverschrijdende georganiseerde (drugs)criminaliteit.

Zo wordt misbruik van legale infrastructuur en logistiek tegengegaan door middel van maatregelen zoals versterking van de samenwerking met MAOC-N en door meer uniforme en geformaliseerde samenwerking met post- en pakketdiensten. Het kabinet is het bijvoorbeeld ook met de Commissie eens dat de bedreiging van rekrutering van jongeren mede kan worden tegengegaan door het delen van *best practices*. De door de Commissie voorgestelde toolbox kan inderdaad ondersteunen bij deze uitwisseling tussen de verschillende lidstaten. De voorgestelde acties zijn dus geschikt om het gestelde doel te bereiken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, nu de mededeling vooral ondersteunend van aard is en ziet op het versterken van samenwerking tussen de lidstaten, rechtshandhavingsautoriteiten en agentschappen]r waarbij voldoende ruimte wordt overgelaten aan de lidstaten zelf.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting of de nationale begroting. De toekomstige voorstellen kennen mogelijk wel financiële gevolgen afhankelijk van de precieze

invulling van de voorstellen. 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 kabinet wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. De eventuele budgettaire gevolgen die voortkomen uit deze mededeling worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorliggende mededeling geeft op dit moment geen aanleiding voor regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers. Bij de nog te volgen concretisering door de Commissie zal het kabinet per voorstel nadrukkelijk in de gaten houden of dit verandert; bijvoorbeeld ten aanzien van de gevraagde inzet en capaciteit van taakorganisaties in de voorgestelde samenwerkingsverbanden en in hoeverre daarbij ook rekening wordt gehouden met relevante publiek-private samenwerking. Eventuele stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden voorkomen of zullen zoveel mogelijk lastenluw worden geïmplementeerd.

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor concurrentiekracht. Mocht het echter zo zijn dat voorgestelde acties onder het eerste aandachtsgebied, met als doel het afsluiten van het transportnetwerk voor illegale handelsroutes, leiden tot meer of uitgebreidere controles op de reguliere transportroutes, dan kan het zo zijn dat dit transportbewegingen vertraagt en zo de concurrentiepositie aantast. Het is echter nu niet te voorspellen.

De mededeling raakt 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.

Fiche 6: RESourceEU actieplan en voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen

1. Algemene gegevens

a) 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 RESourceEU-actieplan
Versnelling van de strategie voor kritieke grondstoffen om te kunnen inspelen op een nieuwe realiteit

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1252

b) Datum ontvangst Commissiedocument

3 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

Mededeling RESourceEU: COM(2025) 945

Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen: COM(2025) 946

d) EUR-Lex

Mededeling RESourceEU Actieplan: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0945&qid=1765226627106>

Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0946&qid=1765226428559>

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

Mededeling RESourceEU Actieplan: niet opgesteld.

Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen: niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Mededeling RESourceEU Actieplan: Raad voor Concurrentievermogen.

Voorstel tot aanpassing verordening kritieke grondstoffen: Raad voor Concurrentievermogen.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Het ministerie van Economische Zaken, in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

h) Rechtsbasis

Mededeling RESourceEU Actieplan: Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Voorstel tot aanpassing van verordening kritieke grondstoffen: Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Mededeling RESourceEU Actieplan: niet van toepassing.

Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen: gekwalificeerde meerderheid.

j) Rol Europees Parlement

Mededeling RESourceEU Actieplan: niet van toepassing.

Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen: medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 3 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het RESourceEU Actieplan (hierna: Resource EU) en een voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen (*Critical Raw Materials Act*). Beide zijn onderdeel van het Economische Veiligheidspakket¹ dat op 3 december 2025 is gepubliceerd door de Commissie. Vanwege de samenhang tussen de mededeling en het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen worden beide in één BNC-fiche behandeld. Het derde voorstel uit het pakket is de gezamenlijke mededeling over economische veiligheid. Voor dit voorstel wordt een separaat BNC-fiche opgesteld.

De voorstellen staan in het teken van een versnelling en versterking van het Europese kritieke grondstoffenbeleid, vanwege een veranderde geopolitieke context en de toegenomen kwetsbaarheid van Europese industriële waardeketens. De Commissie benadrukt dat de Europese Unie (hierna: EU) momenteel sterk afhankelijk is van een beperkt aantal derde landen dat dominante posities heeft of inneemt in waardeketens met kritieke grondstoffen.

Met de mededeling wil de Commissie de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen versnellen, zodat de EU beter kan omgaan met urgente leveringszekerheidsrisico's van ruwe en verwerkte kritieke grondstoffen, en componenten die kritieke grondstoffen bevatten. De mededeling sluit volgens de Commissie aan bij bredere EU-initiatieven zoals de verordening kritieke grondstoffen, de *Clean Industrial Deal*, het Europese defensiebeleid, de *Battery Booster Strategie*, de Economische Veiligheidsdoctrine en internationale partnerschapsprogramma's. De mededeling schetst een breed actieplan van zes pijlers dat moet leiden tot een weerbare en duurzamer functionerende Europese grondstoffenvoorziening, met zowel onmiddellijke acties als voorstellen die in de loop van 2026 worden uitgewerkt in wetgeving en uitvoeringsinstrumenten. Op korte termijn focust de Commissie op drie (typen) waardeketens met kritieke grondstoffen: permanente magneten, batterijen en de defensie-industrie. Deze waardeketens zijn van strategisch belang voor het concurrentievermogen en de transitie- en defensieparaatheids-

¹ [Commission announces strategic approach to strengthen Europe's economic security](#)

doelstellingen van de EU. De (aangekondigde) maatregelen moeten voor het bedrijfsleven zorgen voor meer zekerheid in de toelevering van kritieke grondstoffen, waardoor productieonderbrekingen en geopolitieke risico's afnemen. Ook is het de bedoeling dat Europese bedrijven betere toegang tot financiering krijgen hetgeen investeringen in Europese mijnbouw-, verwerkings- en recyclingprojecten aantrekkelijker maakt. Dit alles versterkt de concurrentiepositie van Europese bedrijven en ondersteunt groei, innovatie en strategische autonomie.

De eerste pijler van het actieplan is de oprichting van een Europees *Critical Raw Materials Centre* (hierna: *CRM Centre*), dat in 2026 operationeel moet worden. De Commissie presenteert het juridische kader voor dit centrum in het tweede kwartaal van 2026. Het *CRM Centre* zal markt- en waardeketeninformatie verzamelen, investeringsstromen coördineren, en vraag en aanbod van kritieke grondstoffen op EU-niveau monitoren. Daarnaast zal het *CRM Centre* strategische projecten² binnen en buiten de EU begeleiden richting financiering en uitvoering. Ook zal het *CRM Centre* ondersteuning bieden aan de kritieke grondstoffenpartnerschappen die de Commissie sluit met derde landen. Het is de bedoeling dat het *CRM Centre* ook het opbouwen en coördineren van Europese strategische voorraden van kritieke grondstoffen faciliteert.

De tweede pijler van Resource EU is het versnellen van strategische projecten op het gebied van winning, verwerking, recycling of substitutie van strategische grondstoffen.³ Volgens de Commissie komen veel projecten te langzaam van de grond vanwege financieringstekorten en een gebrek aan afnamecontracten. Daarom richt de Commissie een Kritieke Grondstoffen Financierings Hub (hierna: CRM-financieringshub) op die moet zorgen voor overzicht in het geheel van Europese financieringsbronnen. De Commissie streeft ernaar om binnen 12 maanden ten minste €3 miljard aan financiering voor strategische projecten te mobiliseren. Dit betreft een combinatie van EU-begrotingsinstrumenten binnen de begrenzings van het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) en aanvullende financiering van Europese financiële instellingen. Daarnaast komt de reeds bestaande inzet van de Europese Investeringsbank (EIB) van 2 miljard euro financiering per jaar en de bestaande faciliteit van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) om samen met de Commissie 100 miljoen euro te mobiliseren.. Ook wil de Commissie kritieke grondstoffen onderdeel maken van het bestaande *European Defence Investment Programme*. De Commissie moedigt lidstaten aan om gebruik te maken van de mogelijkheden die de bestaande staatssteunkaders bieden en op basis van goedgekeurde staatssteunregelingen nationale middelen

² Strategische projecten onder de verordening kritieke grondstoffen zijn projecten voor de winning, verwerking, recycling of substitutie van strategische grondstoffen die door de Europese Commissie worden aangewezen omdat zij van essentieel belang zijn voor de leveringszekerheid van die grondstoffen voor de Europese Unie. De Commissie publiceert jaarlijks een oproep voor bedrijven om zich aan te melden om strategisch project te worden.

³ Kritieke grondstoffen zijn grondstoffen met een hoog economisch belang en een hoog leveringsrisico, terwijl strategische grondstoffen een subset daarvan vormen die van essentieel belang zijn voor strategische sectoren van de EU en waarvoor extra doelstellingen en maatregelen gelden om de leveringszekerheid te waarborgen.

voor kritieke grondstoffen in te zetten om zo de ontwikkeling van strategische projecten te ondersteunen.

De derde pijler van Resource EU is circulariteit en innovatie. De Commissie beschouwt beide als cruciaal om terugwinning, hergebruik, recycling, en substitutie van kritieke grondstoffen in de EU verder te bevorderen en zo het gebruik van primaire kritieke grondstoffen te verminderen.

Afvalstromen die zeldzame aardmetalen bevatten, verlaten momenteel de EU. Om deze binnen de EU te houden, bereidt de Commissie exportrestricties voor deze afvalstromen voor. In het tweede kwartaal van 2026 publiceert de Commissie exportrestricties voor schroot en afval met onderdelen van permanente magneten, met inachtneming van de internationale verplichtingen van de EU. De Commissie denkt na over gerichte maatregelen voor aluminium- en mogelijk koperschroot die in het voorjaar van 2026 worden gepubliceerd. De *Circular Economy Act* (verwacht Q3 2026) en de *Advanced Materials Act* (verwacht Q4 2026) zullen ook maatregelen bevatten ter bevordering van recycling en substitutie van kritieke grondstoffen.

De vierde pijler van Resource EU bevat maatregelen om de Europese markt voor kritieke grondstoffen te versterken door middel van vraagbundeling, gezamenlijke inkoop en afnamecontracten. De Commissie heeft hiertoe het *EU Energy and Raw Materials Platform* (hierna: platform) ontwikkeld. In maart 2026 vindt de eerste matchmakingronde tussen bedrijven plaats voor de drie prioritaire waardeketens van Resource EU. De Commissie stelt dat veel Europese projecten onrendabel zijn door hoge kosten en marktverstoringe gedragingen van derde landen. Het platform beoogt deze kloof te verkleinen door vraag te bundelen, bedrijven te verbinden en stabiele afnamecontracten te faciliteren.

De vijfde pijler van het Actieplan kondigt aan dat de Commissie vanaf mei 2026 gebruik zal maken van nieuwe bevoegdheden uit de verordening inzake noodsituaties en veerkracht voor de interne markt (*Internal Market Emergency Response and Resilience Act*, hierna: IMERA)⁴ om in tijden van crisis knelpunten in waardeketens met kritieke grondstoffen aan te pakken. Dit kan bestaan uit het opvragen van informatie over productie en voorraden van kritieke grondstoffen bij bedrijven gevestigd in de EU, het uitvoeren van gezamenlijke aankopen en het coördineren van de verdeling van strategische voorraden. Ook kondigt de Commissie aan oneerlijke handelspraktijken, zoals prijsmanipulatie, door derde landen in grondstoffenwaardenketens vroegtijdig te signaleren en doelmatig adresseren door middel van een nieuwe beleidsaanpak (verwacht Q2 2026). De Commissie wil onder andere de samenwerking met partnerlanden met betrekking tot het bevorderen van internationale standaarden.

De zesde en laatste pijler van Resource EU richt zich op diversificatie en internationale partnerschappen. In samenwerking met de lidstaten zet de Commissie in op zowel het versterken

⁴ [Internal Market Emergency Response and Resilience Act](#)

van bestaande als het aangaan van nieuwe kritieke grondstoffen partnerschappen met wederzijdse voordelen en verticale waardeketenintegratie⁵ met grondstofrijke landen.

Daarbij wordt lokale waardecreatie en het creëren van banen in derde landen essentieel geacht. Binnen partnerschappen zet de Commissie in op waardeketenintegratie, samenwerking op het gebied van milieu, sociale en bestuurlijke normen, de ontwikkeling van infrastructuur voor kritieke grondstoffenprojecten, lokale capaciteitsopbouw en onderzoek en innovatie. Daarnaast bouwt de Commissie voort op multilaterale initiatieven: in G20-verband ondersteunt zij de verdere uitwerking van het *G20 Critical Mineral Framework*, onder meer via samenwerking op het gebied van investeren en betere milieu, sociale en bestuurlijke normen. In G7-verband zet de Commissie in op de *Critical Minerals Production Alliance* om risico's van kritieke grondstoffenprojecten gezamenlijk te verlagen en investeringen te coördineren.

De verordening kritieke grondstoffen wordt op een aantal punten aangepast met als doel leveringszekerheidsrisico's van grote ondernemingen te verminderen, administratieve lasten te verminderen en circulariteit te vergroten.

De eerste wijziging betreft het verminderen van het aantal beoordelingstrajecten dat de Commissie elk jaar organiseert om kandidaten voor strategische projecten te beoordelen. De verplichting voor de Commissie om elk jaar minimaal vier zogeheten *calls* te organiseren wordt versoepeld, zodat men het aantal kan beperken voor een efficiëntere beoordeling. Een initiatiefnemer van een strategisch project heeft recht op korte vergunningverleningstermijnen en krijgt betere toegang tot financieringspartijen zoals de EIB.

De tweede wijziging richt zich op de risicoparaatheid van grote ondernemingen die strategische grondstoffen gebruiken voor de productie van een afgebakende set strategische producten. Deze producten zijn onder andere batterijen, luchtvaartuigen, warmtepompen, robotica, drones, raketwerpers, radarsystemen, satellieten en geavanceerde chips. De Commissie stelt voor om de taak van het identificeren van deze grote ondernemingen te verschuiven van de lidstaten naar de Commissie. In dat kader wordt de Commissie verplicht de betrokken ondernemingen te informeren over hun identificatie en over de verplichting om een risicobeoordeling uit te voeren. Met deze wijziging beoogt de Commissie dubbel werk door lidstaten te voorkomen en risico's op fragmentatie van de interne markt te beperken. Daarnaast verduidelijkt en breidt het voorstel de inhoud van de risicobeoordeling uit, onder meer door te eisen dat ondernemingen niet alleen de herkomst van strategische grondstoffen in kaart brengen, maar ook de toeleveringsketens van componenten die deze grondstoffen bevatten. Als uit de risicobeoordeling significante kwetsbaarheden voor verstoringen van de toeleveringsketen blijken, dienen ondernemingen zich in te spannen om deze kwetsbaarheden te beperken, bijvoorbeeld door diversificatie, het gebruik van secundaire grondstoffen of substitutie. Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om, in het kader van haar monitoringstaak, rechtstreeks informatieverzoeken aan ondernemingen te richten om na

⁵ Waardeketenintegratie betekent dat meerdere opeenvolgende stappen van de keten – van winning en verwerking van kritieke grondstoffen tot gebruik en recycling – strategisch met elkaar worden verbonden om leveringszekerheid, toegevoegde waarde en veerkracht te vergroten.

te gaan of zij aan hun verplichtingen voldoen. Tot slot introduceert het voorstel een nieuwe bevoegdheid voor de Commissie om op een later moment via gedelegeerde handelingen nadere risicobeperkende en diversificatiemaatregelen te specificeren. In de voorgestelde tekst is geen rol voor lidstaten voorzien.

Ten derde stelt de Commissie voor om de lijst van producten die een label moeten dragen omdat zij permanente magneten bevatten, uit te breiden. Het doel hiervan is dat afvalverwerkers sneller en eenvoudiger kunnen zien waar magneten zitten, zodat deze beter kunnen worden verwijderd en gerecycled. In vergelijking met de huidige situatie gaat het niet om strengere eisen per product, maar om een bredere groep producten waarop dezelfde informatieplicht van toepassing wordt. Op het etiket moet worden aangegeven of het product permanente magneten bevat en zo ja, welk type magneet. Het gaat om een uitputtende lijst aan producten waarvan doorgaans al bekend is of er permanente magneten in aanwezig zijn. Nieuw is dat de labelplicht expliciet wordt uitgebreid naar onder meer: huishoudelijke apparaten zoals wasmachines, drogers, vaatwassers, stofzuigers en magnetrons; IT- en elektronica-producten zoals harde schijven; *transducers* en luidsprekers; drones voor civiel gebruik en gemotoriseerd speelgoed; en elektromotoren (ook wanneer deze zijn ingebouwd in andere producten).

Ten vierde wil de Commissie de recyclingcapaciteit van permanente magneten verhogen door pre-consument afval onderdeel te laten worden van de reikwijdte van artikel 29 van de verordening kritieke grondstoffen. Pre-consument afval is materiaal dat wordt weggegooid tijdens het productieproces van een product. Post-consument afval is materiaal dat wordt weggegooid nadat het is gebruikt door een consument of eindgebruiker. Artikel 29 verplicht bedrijven die producten met permanente magneten op de markt brengen om openbaar te maken welk aandeel in die magneten afkomstig is uit post-consument afval. Deze maatregel is bedoeld om recyclingcapaciteit van permanente magneten sneller op te schalen en de secundaire markt voor permanente magneten te stimuleren. Een secundaire markt is de markt waarin gerecyclede materialen, zoals kritieke grondstoffen die zijn teruggewonnen uit afval, worden verhandeld en gebruikt als alternatief voor nieuw gewonnen (primaire) grondstoffen. Op basis van de verzamelde informatie gaat de Commissie uiterlijk in 2031 ook een minimumaandeel kritieke grondstoffen in permanente magneten vaststellen.

Tot slot stelt de Commissie voor artikel 38 van de verordening kritieke grondstoffen te wijzigen. Dit artikel regelt het gebruik van gedelegeerde handelingen door de Commissie, waaronder voor welke artikelen van de verordening delegatie mogelijk is, de duur daarvan en het toezicht door het Europees Parlement en de Raad. Met het amendement wordt de lijst van artikelen waarvoor gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld uitgebreid, waarvan de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling voor artikel 24 vast te stellen de grootste wijziging is. Ook wordt de delegatieperiode vastgelegd op acht jaar vanaf 24 juni 2024, en worden de procedures voor intrekking en bezwaar geactualiseerd.

b) Impact assessment Commissie

Voor zowel de mededeling als het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft de Commissie geen impact assessment opgesteld. Het kabinet vraagt de Commissie met klem om dit alsnog te doen om de gevolgen voor onder andere de regeldruk, uitvoering en handhaving te kunnen beoordelen. Mocht het impact assessment niet worden gepresenteerd door de Commissie, zal het kabinet zelf het nodige doen om zich een beeld te vormen van de regeldrukeffecten zodat die kunnen worden meegenomen in het definitieve oordeel van het voorstel. Hierbij worden belanghebbenden betrokken. Ook vindt het kabinet het van belang dat de Commissie daarbij de verwachte impact van de aangekondigde maatregelen op (gelijkgezinde) handelspartners van de EU in kaart brengt. Denk hierbij onder andere aan Australië, Canada, Japan, Zuid-Korea en andere landen waarmee de EU strategische kritieke grondstoffenpartnerschappen heeft gesloten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nationale Grondstoffenstrategie⁶ (NGS) bevat vijf handelingsperspectieven waarmee het kabinet de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen beoogt te vergroten: (1) circulariteit en innovatie; (2) duurzame Europese mijnbouw en verwerking van kritieke grondstoffen (inclusief strategische voorraadvorming); (3) kennisopbouw en monitoring; (4) diversificatie; en (5) verduurzaming van internationale ketens. De NGS en daarop voortbouwende Kamerbrieven lichten deze handelingsperspectieven nader toe.⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de strategische koers van de mededeling Resource EU en de voorgestelde aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen. De richting is complementair aan de Nationale Grondstoffenstrategie en de recente Kamerbrief 'Weerbare ketens: stappen naar strategische voorraden en verwerking van kritieke grondstoffen'.⁸ Ook draagt de mededeling bij aan de uitwerking van de kamerbrieven Industrie⁹ en Toekomstperspectief voor de Energie-intensieve industrie,¹⁰ waarin het kabinet circulair gebruik en leveringszekerheid van grondstoffen transitie en vraagcreatie in de (energie-intensieve) industrie als randvoorwaarden voor de groene ziet. Ook draagt het bij aan de uitwerking van de *Clean Industrial Deal*. Tegelijk constateert het kabinet dat Resource EU vooral een plan is: het combineert enkele directe korte termijn beleidsacties met een groot aantal maatregelen die in 2026 nog nader moeten worden uitgewerkt in de vorm van concrete wetgevingsvoorstellen of uitvoeringsinstrumenten.

⁶ [Kamerstuk 32852-224](#) – Nationale Grondstoffenstrategie (2022)

⁷ [Kamerstuk 32852-395](#) – Kamerbrief: Weerbare ketens (2025); [Kamerstuk 32852-319](#) – Kamerbrief: Voorraadvormingsprogramma kritieke grondstoffen (2024); [Kamerstuk 32852-325](#) – Kamerbrief: Verwerking van kritieke grondstoffen in Nederland (2024); [Kamerstuk 32852-325](#) – Kamerbrief: Verwerking van kritieke grondstoffen in Nederland (2024); [Kamerstuk 32852-326](#) – Kamerbrief: Gebruik van kritieke grondstoffen in de defensie-industrie (2025).

⁸ [Kamerstuk 32852-395](#) – Kamerbrief: Weerbare ketens (2025)

⁹ [Kamerstuk 29826-277](#) – Kamerbrief: Industriebeleid met Focus (2025)

¹⁰ [Kamerstuk 29826-265](#) – Kamerbrief: Toekomstperspectief voor de Energie-intensieve industrie (2025)

Het kabinet zal eerst ingaan op de beoordeling van Resource EU en daarna op het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen.

Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie voor de oprichting van een Europees CRM Centre als centraal punt voor gegevens, risicobeoordeling, projectcoördinatie en voorraadvorming. Dit is complementair aan de kabinetsinzet op betere kennisopbouw en monitoring, zoals via het Nederlands Materialen Observatorium. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat circulariteit een integraal onderdeel vormt van het CRM Centre. Dit stelt het centrum in staat om inzicht te bieden in zowel het aanbod van secundaire kritieke materialen als de vraag naar deze materialen.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het CRM Centre een heldere, afgebakende taakomschrijving krijgt, en goed aansluit bij bestaande gremia zoals *Critical Raw Materials Board*¹¹ en de IMERA-raad.¹² Het zal pleiten voor structurele betrokkenheid van lidstaten en het bedrijfsleven bij de activiteiten van het CRM Centre, onder meer ten aanzien van strategische projecten en voorraadvorming. Tegelijk is het van belang dat het CRM Centre goed aansluit op andere monitoringsinstrumenten van de Commissie, zoals de *Economic Security Information Hub* en het Observatorium voor kritieke technologieën. Het kabinet acht het van belang dat het CRM Centre complementair is aan bestaande initiatieven, en dat dubbelwerk wordt voorkomen.

Het bundelen van financieringskanalen in een CRM-hub en het streven naar het mobiliseren van minimaal €3 miljard aan financiering¹³ binnen het huidige MFK zijn in lijn met de wens van het kabinet om bestaande middelen effectiever in te zetten voor strategische projecten. Ook steunt het kabinet de inzet van de EIB en EBRD op het gebied van kritieke grondstoffen. Het kabinet roept de Commissie op om de middelen beter toegankelijk te maken voor lidstaten en bedrijven, door transparante en duidelijke informatie te verstrekken over beschikbare fondsen en tijdige communicatie over geplande initiatieven, deadlines en voorwaarden voor projectoproepen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat lidstaten proactief hun projecten en prioriteiten kunnen inbrengen en de middelen op een effectieve en strategische manier worden ingezet. Met het oog op de verduurzaming- en diversificatie-pijlers van de NGS en de benodigde integratie van waardeketens met inzet op lokale waardetoevoeging, zal het kabinet aandacht vragen voor een goede balans tussen steun aan projecten binnen en buiten de EU, in samenhang met *Global Gateway*.

¹¹ De Critical Raw Materials Board (CRM Board) is een door de verordening kritieke grondstoffen ingesteld samenwerkingsorgaan waarin de Europese Commissie en de lidstaten samenwerken aan de uitvoering van het Europese kritieke grondstoffenbeleid. De CRM Board coördineert onder meer de selectie en voortgang van strategische projecten, wisselt informatie uit over risico's en maatregelen in kritieke grondstoffen waardeketens en ondersteunt afstemming tussen lidstaten en de Commissie bij de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen.

¹² De IMERA-raad, oftewel raad voor noodsituaties en veerkracht van de interne markt, bestaat uit vertegenwoordigers van lidstaten en adviseert de Europese Commissie. De Raad heeft als doel om de samenwerking, de informatie-uitwisseling en de vlotte, doeltreffende en geharmoniseerde uitvoering van de IMERA-verordening te vergemakkelijken.

¹³ Paragraaf 5 gaat verder in op financiële consequenties.

Het kabinet verwelkomt de nadruk op circulariteit, betere benutting van bestaande materiaalstromen en innovatie. Dit sluit aan bij het Nederlandse beleid om risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen en de circulariteit van producten en grondstoffen te bevorderen via levensduurverlenging, hergebruik, substitutie en recycling. Daarbij acht het kabinet het van belang dat onder de Ecodesign wetgeving ook complementaire maatregelen worden opgenomen die gericht zijn op efficiënter grondstoffengebruik, zoals materiaal-efficiënt ontwerp, verlenging van de levensduur van producten, repareerbaarheid en alle vormen van hergebruik van producten die veel kritieke grondstoffen bevatten.

Het kabinet staat positief tegenover het beter binnen de EU houden van strategische afval- en schrootstromen, mits dit zorgvuldig, coherent en juridisch steekhoudend gebeurt. Dit bevordert de zelfvoorzienende werking binnen de EU, maakt de EU minder kwetsbaar voor risico's van strategische afhankelijkheden en kan bijdragen aan energiebesparing door hergebruik van materialen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de aangekondigde exportrestricties alleen worden ingevoerd waar een duidelijke noodzaak, proportionaliteit, uitvoerbaarheid (voor zowel douane als het bedrijfsleven) en juridische houdbaarheid, met oog voor de internationale handelsregels, is aangetoond. Het is bij de verdere uitwerking ook van belang dat de gebruikte terminologie in de verordening aansluit bij het Douanewetboek van de Unie en dat duidelijke afbakening plaatsvindt van rollen in de uitvoering tussen Douane, Inspectie Leefomgeving en Transport en decentrale toezichthouders. Het kabinet vraagt aandacht voor het volwaardig overwegen van alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld: betere handhaving tegen illegale export, betere codering/classificatie, afspraken met derde landen). Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat aanvullende verplichtingen in de verordening kritieke grondstoffen (zoals uitgebreide labels en rapportage over gerecyclede kritieke grondstoffen) uitvoerbaar blijven en aansluiten bij bestaande en toekomstige EU-productregelgeving zoals de Ecodesign Verordening. Het kabinet ondersteunt de inzet op innovatie via Horizon Europe, de *European Innovation Council* en de *Advanced Materials Act*.

Het kabinet is positief over het *Raw Materials Mechanism* en het *EU Energy and Raw Materials Platform* als instrumenten om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, met name voor de prioritaire waardeketens. Beide geven uitvoering aan artikel 25 van de verordening kritieke grondstoffen. Het initiatief voor matchmaking in het eerste kwartaal van 2026 past bij de kabinetsinzet om bedrijven te helpen bij diversificatie en het vinden van nieuwe leveranciers. Ook is vraagcreatie cruciaal voor de opbouw van een volwassen, Europese markt voor kritieke grondstoffen zoals uiteengezet in het Nederlandse non-paper over vraagcreatie (in de staal- en chemiesector), dat in november 2025 met de Europese Commissie ten behoeve van de *Industrial Accelerator Act* is gedeeld.¹⁴

Ten aanzien van het in Resource EU aangekondigde proces om een prijsbodemmechanisme te verkennen, staat het kabinet open voor verdere analyse. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet, mede op basis van duidelijke signalen vanuit het Europese bedrijfsleven, de noodzaak om dit

¹⁴ [Nederlands non-paper Demand Creation for clean products in the chemical and steel industry](#)

proces aanzienlijk te versnellen en op korte termijn tot een concreet uitgewerkte verkenning te komen, waarbij het kabinet nadrukkelijk wijst op de risico's op marktverstoring, juridische beperkingen, aanzienlijke budgettaire implicaties en een lastig te begrenzen precedentwerking.

Het kabinet staat positief tegenover een gecoördineerde Europese aanpak van voorraadvorming. De waardeketens binnen de interne markt zijn te sterk geïntegreerd om op zichzelf staande nationale programma's effectief te maken. De geplande Europese pilot biedt een kans om praktische vragen rond selectie van kritieke grondstoffen, financieringsvormen, logistiek, bestuursmodellen en de rol van de markt te beantwoorden, voor een zo doeltreffend mogelijke structurelere werkwijze binnen het CRM *Centre*. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat keuzes voor materialen, volumes en locaties gebaseerd zijn op gedegen analyses en meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten voor leveringszekerheid; aansluiting tussen Europese en andere internationale initiatieven op voorraadvorming wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld in NAVO-verband; en zoveel mogelijk samenwerking met marktpartijen wordt opgezocht.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een robuust crisiskader voor de interne markt en staat positief tegenover de inzet van IMERA voor monitoring, stresstesten, informatieverzoeken en (in uiterste gevallen) gezamenlijke inkoop. Het kabinet kijkt positief naar de voorgestelde initiatieven om de EU te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken door deze te vroegtijdig te signaleren en adresseren. Wat betreft het voorstel om een nieuwe Europese beleidsbenadering te ontwikkelen ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken van derde landen wacht het kabinet de concrete voorstellen van de Commissie af. Het kabinet zal de voorstellen toetsen aan internationale handelsregels en (bilaterale) handelsakkoorden en zich ervoor inspannen om eventuele handelsbelemmerende effecten voor (gelijkgezinde) handelspartners tot een minimum te beperken. Ook houdt het kabinet hierbij oog voor regeldruk en administratieve lasten.

Het kabinet werkt momenteel aan de implementatie van de IMERA-verordening en aanverwante regelgeving en zal zich inzetten voor een effectief gebruik van de maatregelen in de IMERA. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de bestuursmodellen rond IMERA, het CRM *Centre* en de verordening kritieke grondstoffen goed op elkaar aansluiten, met duidelijke rolverdeling.

Het kabinet verwelkomt de verdere uitbouw van strategische partnerschappen en de strategische benutting van bestaande handelsakkoorden met grondstofrijke landen op basis van wederzijdse voordelen en de multilaterale inzet via G20 en G7 gericht op onder andere gezamenlijke investeringen, *derisking* van projecten en verbeterde ESG-standaarden. Dit laatste sluit aan bij de Nederlandse inzet op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Het kabinet verwacht dat de standaarden in lijn zijn met door Nederland onderschreven internationale standaarden zoals de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten en zal daarover opheldering vragen aan de Europese Commissie. Het kabinet zet zich ervoor in dat partnerschappen worden gebaseerd op wederkerigheid, hoge milieu, sociale en bestuurlijke normen en lokale toegevoegde waarde. Ook zet het kabinet zich ervoor in dat Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen goed worden

gepositioneerd in internationale waardeketens. Het kabinet ziet ruimte om het Resource EU Actieplan verder te versterken door de internationale inzet en strategische partnerschappen met derde landen ambitieuzer vorm te geven. Partnerschappen moeten worden vertaald naar concrete strategische projecten met daadwerkelijke betrokkenheid in kritieke waardeketens, waarbij de rol van de lidstaten en de private sector essentieel is. De uitvoering moet ook gezamenlijk met partnerlanden buiten de EU-27 worden opgepakt, zodat internationale samenwerking en impact daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het kabinet roept de Commissie op om een nadrukkelijke coördinerende rol te vervullen in de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van kritieke grondstoffen in derde landen. Deze coördinatie zou zich onder meer moeten richten op verticale integratie binnen kritieke grondstoffen waardeketens, gezamenlijke inzet op lokale waarde toevoeging, ESG-standaarden en kennis samenwerking.

Het kabinet vraagt de Commissie om een impactassessment op te stellen, om de effecten van Resource EU op de regeldruk te beoordelen. Resource EU is een mededeling en bevat geen rechtstreeks werkende verplichtingen voor burgers en bedrijven, maar kondigt toekomstige wetgevingsvoorstellen en uitvoeringsmaatregelen aan die op termijn gevolgen voor de regeldruk kunnen hebben. Het kabinet zal zich inzetten voor duidelijke en uitvoerbare verplichtingen zodat het amendement het concurrentievermogen ondersteunt zonder onnodige lasten te creëren.

Het kabinet steunt de doelstelling om de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen te verbeteren en versnellen door die op onderdelen aan te passen. Het kabinet is positief over het doel om procedures rond strategische projecten te stroomlijnen en administratieve lasten te verminderen (bijvoorbeeld door flexibilisering van de frequentie van beoordelingsrondes).

Artikel 24 verplicht bepaalde grote ondernemingen die strategische grondstoffen gebruiken in hun productieproces om regelmatig risico's in hun toeleveringsketens in kaart te brengen. Als er grote risico's worden vastgesteld, moeten deze bedrijven maatregelen nemen om die risico's te beperken. Op dit moment ligt de identificatieplicht van die grote ondernemingen bij de lidstaten. De voorgestelde wijziging verschuift de verantwoordelijkheid voor de identificatie van grote ondernemingen die strategische grondstoffen gebruiken van de lidstaten naar de Commissie en breidt de verplichtingen rond ketenrisico-analyse, mitigatie en diversificatie uit. Hoewel de doelstellingen om risicovolle strategische afhankelijkheden van één herkomstland te verminderen, de identificatie van relevante ondernemingen centraal te organiseren en de transparantie in grondstoffenketens te vergroten aansluiten bij de zorgen van het kabinet, plaatst deze verschuiving ook wezenlijke vraagtekens bij de te spelen rol van de lidstaten. De invulling van de op een later moment te publiceren gedelegeerde handeling is een aandachtspunt. Het kabinet hecht eraan dat lidstaten op passende wijze worden betrokken bij de aanwijzing van grote ondernemingen als grote gebruikers van strategische grondstoffen en dat zij inzicht kunnen behouden in relevante informatie die bedrijven verstrekken over kwetsbaarheden in hun ketens. Deze informatie is relevant voor het nationale inzicht in economische weerbaarheid en leveringszekerheid. Het kabinet zal daarnaast aandacht vragen voor de wijze waarop de Commissie gebruik kan maken van gedelegeerde handelingen om nadere verplichtingen voor bedrijven vast te

stellen. In dat verband is het voor het kabinet van belang dat eventuele verplichtingen proportioneel worden vormgegeven en voldoende ruimte laten voor grote ondernemingen om, binnen duidelijke kaders, eigen afwegingen te maken ten aanzien van risicobeperking en diversificatie. Het kabinet zal zich inzetten voor heldere en objectieve uitgangspunten, onder meer ten aanzien van de afbakening van betrokken bedrijven en de duiding van het begrip "significante kwetsbaarheid".

Daarbij acht het kabinet het wenselijk dat de rol van de Commissie in de praktijk in eerste instantie ondersteunend en coördinerend is, en dat zwaardere verplichtingen met terughoudendheid worden ingezet. Een adequate en tijdige betrokkenheid van lidstaten bij zowel de aanwijzing van grote ondernemingen als de verdere uitwerking van verplichtingen acht het kabinet daarbij van belang.

Artikel 28 verplicht producenten om bepaalde producten met permanente magneten duidelijk te labelen en digitaal te documenteren, zodat zichtbaar is of en welk type magneet is gebruikt en hoe deze veilig kan worden verwijderd. Dit moet recycling, hergebruik en reparatie vergemakkelijken, doordat essentiële informatie langdurig toegankelijk blijft voor recyclers, reparateurs en toezichthouders. De Commissie stelt voor om de productgroepen waarvoor dit verplicht is uit te breiden. Het kabinet pleit voor verduidelijking en afbakening van de nieuwe productgroep 'omzetters' (*transducers*). Hoewel *transducers* kritieke grondstoffen kunnen bevatten, acht het kabinet handhaving op componentniveau, met name ten aanzien van labelverplichtingen, niet goed uitvoerbaar. Het kabinet stelt daarom voor de reikwijdte van artikel 28 van de verordening kritieke grondstoffen te beperken tot *transducers* die als zelfstandig product op de EU-markt worden gebracht, en producten waarin *transducers* uitsluitend als onderdeel zijn verwerkt hiervan uit te zonderen.

Artikel 29 verplicht producenten om openbaar te maken welk aandeel kritieke grondstoffen in permanente magneten afkomstig is uit gerecycled post-consument afval, en stelt dat de EU minimale percentages gerecycled materiaal kan vastleggen. Het doel is meer transparantie en een hoger gebruik van gerecyclede grondstoffen. De wijziging van artikel 29 breidt de rapportage- en mogelijke minimumpercentage-verplichtingen uit naar zowel pre- als post-consument afval in permanente magneten en scherp de basis voor gedelegeerde handelingen rond berekening en verificatie aan. Dit ondersteunt de kabinetsdoelstelling om circulariteit in strategische ketens te vergroten, mits de regels uitvoerbaar en goed te controleren zijn. Ook onderkent het kabinet de waarde van het meenemen van pre-consument afval, aangezien een aanzienlijk deel van de kritieke grondstoffen zich in industriële reststromen bevindt. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat wet- en regelgeving de ontwikkeling van een afzetmarkt voor post-consument afval actief bevordert, zodat wordt voorkomen dat de stimulering zich uitsluitend op recycling van pre-consument afval richt.

Het kabinet zal de Commissie vragen voor heldere en praktisch toepasbare methodieken voor berekening en verificatie, met oog voor de diversiteit van productcategorieën. Het kabinet zal aandacht vragen voor de verhouding tussen verplichtingen die voortkomen uit de verordening

kritieke grondstoffen en andere product- en afvalwetgeving, zodat de totale regeldruk voor bedrijven beheersbaar blijft. Het kabinet erkent dat minimum percentages gerecyclede kritieke grondstoffen een afzetmarkt voor kritieke grondstoffen kunnen creëren. Bij het vaststellen van eventuele minimumpercentages gerecyclede inhoud zal het kabinet aandringen op goede onderbouwing (beschikbare volumes, technologische haalbaarheid, kostenimpact).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van lidstaten staat naar verwachting positief tegenover het Resource EU Actieplan en onderschrijft de noodzaak om de Europese afhankelijkheden op het gebied van kritieke grondstoffen verder te verminderen. Tegelijkertijd is te verwachten dat meerdere lidstaten aandachtspunten zullen hebben bij de uitwerking van specifieke onderdelen van het actieplan. Dit betreft met name de vormgeving en proportionaliteit van exportmaatregelen, de praktische uitvoerbaarheid van verdere versnelling van vergunningverlening binnen bestaande nationale en Europese milieukaders, en alle nog door de Commissie te delen voorstellen zoals het CRM *Centre*, de *Circular Economy Act* en de *Advanced Materials Act*.

Het Europees Parlement heeft vooralsnog geen formeel standpunt ingenomen over het Resource EU Actieplan. Op basis van de verordening kritieke grondstoffen zal het Europees Parlement positief zijn over het Resource EU Actieplan.

De meerderheid van de lidstaten staat positief tegenover onderdelen van het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen. De voorgestelde wijziging van artikel 24 waarin de verantwoordelijkheid voor de definitie- en identificatie van grote ondernemingen die risicoanalyses moeten uitvoeren van hun strategische grondstoffenwaardeketens van lidstaten naar de Commissie wordt door een groot deel van de lidstaten met twijfel ontvangen. Ook pleit het merendeel van de lidstaten voor het structureel blijven betrekken van lidstaten bij het identificeren van grote ondernemingen. Een deel van de lidstaten twijfelt over de nieuwe bevoegdheid van de Commissie om via een gedelegeerde handeling op een later moment de geïdentificeerde grote ondernemingen mitigatieverplichtingen op te leggen. Het merendeel van de lidstaten ontvangt de voorgestelde wijzigingen voor artikel 28 en 29 positief.

Het Europees Parlement heeft nog geen formele positie. De voorgestelde aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen wordt door de ITRE-commissie besproken. Een rapporteur is op dit moment nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Dit betreft een (niet-bindende) mededeling van de Commissie waarin de Commissie geen nieuwe wetgevende maatregelen voorstelt. Nadere beoordeling van de rechtsgrondslag zal daarom te zijner tijd plaatsvinden, als de Commissie bij voorstellen voor nieuwe wetgevende maatregelen een rechtsgrondslag kiest. Ten aanzien van de mededeling die nu voorligt is de grondhouding van het kabinet positief.

De in de mededeling beschreven maatregelen hebben met name betrekking op de interne markt. Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 2 VWEU, juncto artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU). De mededeling heeft tevens betrekking op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op dit terrein is de EU exclusief bevoegd (artikel 2 VWEU, juncto artikel 3, eerste lid, onder e, VWEU).

Het oordeel van het kabinet is eveneens positief ten aanzien van de bevoegdheid van de Unie voor de voorgestelde aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid maatregelen te nemen op het gebied van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat de voorgestelde wijzigingen zien op aspecten die raken aan het functioneren van de interne markt. De verordening kritieke grondstoffen, die met het voorstel wordt gewijzigd, is ook op deze rechtsgrondslag is gebaseerd. De bevoegdheid voor de interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 2 VWEU, juncto artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de Resource EU mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel de Europese weerbaarheid te versterken door de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te verbeteren, risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen en de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen te versnellen. Gezien de grensoverschrijdende aard van waardeketens van kritieke grondstoffen, de impact van geopolitieke risico's op de gehele interne markt en het feit dat lidstaten afzonderlijk onvoldoende onderhandelings- en marktpositie hebben ten opzichte van derde landen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door gecoördineerde maatregelen op EU-niveau voor strategische projecten, financiering, circulaire afvalstromen, risicobeheer en partnerschappen met derde landen wordt het gelijk speelveld op het terrein van de interne markt en de Europese waardeketens voor kritieke grondstoffen verbeterd en

worden belemmeringen op de interne markt voor investeringen, verwerking en recycling weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen is positief. Door de huidige geopolitieke situatie wordt de levering en de zekerheid van kritieke grondstoffen voor de Unie in gevaar gebracht. Met de voorgestelde wijziging wordt daarom getracht het huidige kader te versterken.

Daarbij is het essentieel dat fragmentatie van de interne markt door verschillende regels tussen lidstaten, te voorkomen. Ook is het noodzakelijk dat de administratieve lasten voor betrokken ondernemingen zo laag mogelijk blijven. Deze ondernemingen kunnen namelijk in meerdere lidstaten actief zijn. Dat kan worden bereikt door een centrale administratie op Europees niveau. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Ook de uitbreiding van de verplichtingen voor meer producten met permanente magneten (artikel 28 en 29) kan in verband met een ongelijk speelveld niet op centraal, regionaal of lokaal niveau worden geregeld. Om een gelijk speelveld te realiseren voor producten met permanente magneten moeten de verplichtingen voor alle lidstaten gelijk zijn. Daarmee is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de Resource EU mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel de Europese weerbaarheid te vergroten door de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te verbeteren, risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen en de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen te versnellen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de mededeling gericht is op EU-brede coördinatie, versnelling van strategische projecten, het bundelen van financieringsinstrumenten en het versterken van partnerschappen met derde landen. Bovendien gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie hoofdzakelijk stimulerende maatregelen aankondigt, zoals uitgebreidere financiering en de markt voor recycling op gang te brengen en daarmee niet heeft gekozen voor een ingreep die te ver gaat. Ook stelt de Commissie mogelijke exportbeperkingen voor, die echter nog niet zijn uitgewerkt. Daarvoor past een nadere beoordeling per maatregel als de voorstellen daarvoor worden gepubliceerd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen is deels positief, deels negatief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de uitvoering van de verordening kritieke grondstoffen te versterken door bepaalde procedures op het niveau van de Unie te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat grote ondernemingen voorbereid zijn op verstoringen in de toelevering. Daarvoor scherpert het voorstel risicoparaatheidsverplichtingen voor bepaalde grote ondernemingen aan en breidt het bepaalde circulariteitsverplichtingen uit. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken. Door het aanscherpen van

risicoparaatheidsverplichtingen voor grote ondernemingen worden risicovolle afhankelijkheden beter in beeld gebracht. Ook de uitbreiding en verduidelijking van bepalingen over circulariteit, waaronder rapportage en mogelijke minimumpercentages voor gerecyclede inhoud in permanente magneten, sluiten aan bij de doelstelling om waardeketens duurzamer en weerbaarder te maken, mits deze maatregelen uitvoerbaar en controleerbaar worden vormgegeven. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat extra eisen voor grote ondernemingen om in kaart te brengen hoe hun toeleveringsketens liggen en waar hun kwetsbaarheden zitten, noodzakelijk zijn om een duidelijk beeld te krijgen waar de EU kwetsbaar is op het gebied van kritieke grondstoffen en er op dat vlak niets verandert. Met dit voorstel wordt enkel de verantwoordelijkheid om die ondernemingen te identificeren en op hun verplichting om een risicoanalyse te maken, te wijzen, bij de Commissie gelegd. Om die reden gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk. Om die kwetsbaarheden vervolgens af te kunnen bouwen, is het noodzakelijk dat de Commissie kan eisen dat deze ondernemingen maatregelen nemen.. Echter, het kabinet is negatief over dat het voorstel onvoldoende duidelijkheid biedt over de mogelijkheid dat ondernemingen discretie hebben om deze maatregelen in te richten op een manier die aansluit bij hun bedrijfsmatige realiteit. Deze is afhankelijk van de manier waarop de Commissie haar voorgestelde delegatiebevoegdheid uitoefent (zie ook onder 6b).

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

a) Consequenties EU-begroting

De Resource EU mededeling bevat verschillende acties die in 2026 kunnen leiden tot wetgevingsvoorstellen of financieringsinstrumenten met mogelijke financiële implicaties, waaronder de oprichting van het CRM Centre, de CRM-financieringshub en maatregelen op het gebied van circulariteit, zoals mogelijke exportrestricties en productnormen. Omdat de financiële gevolgen van deze voorstellen nog onduidelijk zijn, zal het kabinet de Commissie vragen om nadere verduidelijking. Voor zover de Commissie aangeeft uit welke EU-programma's acties worden gefinancierd, gaat het om bestaande instrumenten zoals InvestEU, het Innovatiefonds, het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Fund*), de *Battery Booster Facility* en het *European Defence Industry Programme*. 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 kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Volgens de toelichting bij het voorstel heeft het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen geen gevolgen voor de EU-begroting.¹⁵ Dit betekent dat de Commissie uitgaat van uitvoering binnen bestaande personele en financiële middelen. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat er nieuwe of verschoven taken ontstaan, zoals de overdracht van de identificatie van

¹⁵ [Voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen, pagina 3](#)

grote ondernemingen van de lidstaten naar de Commissie. In het Raadstraject zal het kabinet aandacht vragen hiervoor en vragen naar de onderbouwing hiervan, mede door de extra analyse en informatieverzoeken richting grote ondernemingen die de Commissie op zich neemt.

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

De mededeling Resource EU heeft geen directe financiële of personele consequenties voor de rijksoverheid. Eventuele budgettaire gevolgen die hieruit volgen voor de Rijksbegroting gedekt dienen te worden op en ingepast worden binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. De mededeling betreft een beleidsmatig actieplan waarin de Commissie richting geeft aan toekomstige initiatieven en aankondigt dat nadere wetgevingsvoorstellen en instrumenten grotendeels pas in 2026 zullen worden gepresenteerd. De mededeling introduceert op dit moment geen nieuwe, juridisch bindende verplichtingen voor lidstaten die tot extra nationale uitgaven leiden. Voor medeoverheden worden eveneens geen financiële of personele gevolgen voorzien, aangezien de mededeling geen rechtstreekse uitvoerings- of handhavingstaken toekent aan provincies, gemeenten of waterschappen. Eventuele budgettaire implicaties kunnen pas aan de orde zijn bij toekomstige wetgevende voorstellen en zullen dan via afzonderlijke BNC-fiches worden beoordeeld. De inschatting van de Commissie dat de mededeling op zichzelf geen nationale financiële gevolgen heeft, wordt door het kabinet gedeeld.

Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft naar verwachting geen financiële of personele consequenties voor de rijksoverheid. Met het voorstel wordt de identificatie van grote ondernemingen en de beoordeling van hun risicoparaatheid verplaatst van de lidstaten naar de Europese Commissie, waardoor nationale administratieve taken die voortvloeien uit de huidige verordening komen te vervallen. Voor medeoverheden worden geen financiële of personele gevolgen voorzien, aangezien het voorstel geen nieuwe taken, verantwoordelijkheden of uitvoeringsverplichtingen voor deze bestuurslagen introduceert. De inschatting van de Commissie dat het voorstel geen nationale financiële gevolgen heeft, wordt door het kabinet gedeeld.

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

Doordat de Europese Commissie geen impact assessments heeft gemaakt, heeft het kabinet momenteel nog beperkt zicht op de effecten op de regeldruk, uitvoering en handhaving van de voorstellen. Hierdoor kan het kabinet deze effecten nog niet volledig meewegen.

Resource EU is een mededeling en bevat geen rechtstreeks werkende verplichtingen voor burgers en bedrijven, maar kondigt toekomstige wetgevingsvoorstellen en uitvoeringsmaatregelen aan die op termijn gevolgen voor de regeldruk kunnen hebben. Voor rijk, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties kunnen deze leiden tot extra vergunning- en handhavingstaken, waarvan de omvang pas duidelijk wordt bij de uitwerking van de voorstellen in 2026. Voor burgers worden geen regeldrukgevolgen verwacht. Het kabinet zal er bij de Commissie met klem op aandringen dat de in Resource EU aangekondigde concrete wetgevingsvoorstellen en uitvoeringsmaatregelen,

zullen, worden voorzien van een impact assessment, zodat de gevolgen voor de regeldruk kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van de voorstellen.

Voor bedrijven is op korte termijn sprake van vrijwillige regeldruk: deelname aan het *EU Energy and Raw Materials Platform*. Registratie voor matchmaking en aanlevering van informatie is niet verplicht maar kan wel inspanning vergen (met name voor MKB en middelgrote bedrijven).

Op middellange termijn kunnen de aangekondigde maatregelen leiden tot: aanvullende label- en traceerbaarheidsverplichtingen voor producten met permanente magneten, batterijen en andere CRM-rijke componenten; mogelijk aanpassingen in logistiek en contractering door exportrestricties.

Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft – zo is de eerste voorlopige inschatting – beperkte regeldrukgevolgen voor het bedrijfsleven en geen directe gevolgen voor burgers. De voorgestelde wijzigingen richten zich primair op grote ondernemingen die actief zijn in kritieke grondstoffenwaardeketens en die op grond van de verordening kritieke grondstoffen verplicht zijn hun risicoparaatheid te beoordelen.

Voor het bedrijfsleven kan sprake zijn van extra administratieve lasten voor de betrokken grote ondernemingen ten opzichte van de huidige verordening kritieke grondstoffen. Dit komt doordat zij mogelijk aanvullende informatie moeten aanleveren aan de Commissie in het kader van risicobeoordelingen en eventuele risicobeperkende maatregelen. Het gaat hierbij om lasten die samenhangen met informatieverplichtingen en interne analyses van toeleveringsketens. Deze lasten zullen niet voor het gehele bedrijfsleven gelden, maar beperkt blijven tot een afgebakende groep grote ondernemingen. Op dit moment is nog geen kwantitatieve inschatting van deze lasten beschikbaar. Daarom zijn deze vooralsnog alleen kwalitatief beschreven.

Tegelijkertijd kan het voorstel leiden tot een afname van regeldruk voor bedrijven, doordat nationale procedures en informatieverzoeken van lidstaten vervallen en worden vervangen door een gecentraliseerde aanpak op EU-niveau. Dit kan met name voor internationaal opererende ondernemingen leiden tot meer uniformiteit en minder versnipperde verplichtingen in verschillende lidstaten tegelijkertijd.

Naast regeldrukkosten kunnen er voor bedrijven andersoortige financiële gevolgen optreden. Als ondernemingen naar aanleiding van risicobeoordelingen besluiten hun toeleveringsketens te diversifiëren, kan dit leiden tot bedrijfseigen kosten. Deze kosten vloeien echter voort uit strategische bedrijfsbeslissingen en niet rechtstreeks uit administratieve verplichtingen die door het voorstel worden opgelegd. Uitzondering hierop is de gedelegeerde handeling op grond van artikel 24, vijfde lid, onder b, waarmee de Commissie risicobeperkende maatregelen kan specificeren, waaronder het vaststellen van maximale afhankelijkheidspercentages van één derde land in de toeleveringsketen van kritieke grondstoffen. Zie daarvoor onderdeel 6b.

De Commissie gaat er in haar toelichting van uit dat de wijzigingen per saldo leiden tot een efficiëntere en minder belastende uitvoering. Het kabinet deelt deze inschatting voorlopig, maar zal in de verdere behandeling aandacht blijven vragen voor een duidelijke afbakening van verplichtingen en het voorkomen van onnodige regeldruk voor bedrijven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Resource EU-mededeling zet in op versterkte samenwerking met grondstofrijke derde landen via strategische partnerschappen, investeringen en lokale waardecreatie, hetgeen kansen kan bieden voor partnerlanden mits ESG-normen worden geborgd. Tegelijk kunnen maatregelen zoals exportrestricties op schroot, strengere afvalcontroles en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden leiden tot geopolitieke reacties en tegenmaatregelen die de leveringszekerheid en sociaaleconomische ontwikkeling van derde landen onder druk zetten.

Resource EU is nadrukkelijk geopolitiek van aard en beoogt de risicovolle strategische afhankelijkheden van de EU te verminderen en de economische weerbaarheid te versterken. Door aansluiting bij G20- en G7-initiatieven en Global Gateway vergroot de EU haar internationale slagkracht, maar dit vraagt om zorgvuldige afstemming met andere landen.

Resource EU draagt bij aan het versterken van de strategische autonomie van de EU door diversificatie van toeleveringsketens, ontwikkeling van eigen capaciteit en inzet van crisisinstrumenten zoals IMERA. Per saldo versterkt de mededeling de geopolitieke positie van de EU, maar kan de uitvoering spanningen veroorzaken met sommige derde landen, waarvoor het kabinet inzet op een evenwichtige benadering.

De Commissie stelt dat het amendement de werking van de interne markt verbetert door procedures te stroomlijnen, fragmentatie te voorkomen en circulariteit en de secundaire markt voor kritieke grondstoffen te versterken, onder meer door centralisatie van de identificatie van grote ondernemingen. Volgens de Commissie ondersteunen de wijzigingen daarmee de beschikbaarheid en traceerbaarheid van kritieke grondstoffen voor industriële sectoren. Omdat geen impact assessment is uitgevoerd, zijn kwantitatieve effecten op het Europese bedrijfsleven beperkt inzichtelijk. Het kabinet verwacht dat de maatregelen op termijn bijdragen aan robuustere EU-waardeketens, maar dat voor een afgebakende groep grote ondernemingen ook nalevingskosten kunnen ontstaan. Het kabinet verwacht dat regeldruk voor het bedrijfsleven beperkt en doelgericht is en zich concentreert op een afgebakende groep grote ondernemingen die strategische grondstoffen gebruiken in hun productieproces voor een afgebakende selectie producten. De belangrijkste extra lasten bestaan uit het periodiek uitvoeren en rapporteren van een risicoanalyse van de toeleveringsketen; deze sluiten grotendeels aan bij bestaande bedrijfsprocessen. De uitbreiding van etiketterings- en informatieverplichtingen voor producten met permanente magneten leidt vooral tot eenmalige aanpassingskosten en beperkte structurele lasten. Voor het mkb worden geen significante regeldrukeffecten verwacht, omdat de

verplichtingen niet op hen van toepassing zijn. Het kabinet zal zich inzetten voor duidelijke en uitvoerbare verplichtingen zodat het amendement het concurrentievermogen ondersteunt zonder onnodige lasten te creëren. Mocht het impact assessment niet worden gepresenteerd door de Commissie, zal het kabinet zelf het nodige doen om zich een beeld te vormen van de regeldrukeffecten zodat die kunnen worden meegenomen in het definitieve oordeel van het voorstel. Hierbij worden belanghebbenden betrokken.

De Commissie plaatst het amendement in de context van toenemende geopolitieke druk, waaronder exportbeperkingen door China, en de noodzaak voor de EU om haar aanvoer te diversifiëren. Het amendement kan derde landen indirect raken doordat de EU inzet op minder afhankelijkheid van één herkomstland en verschuiving van vraag naar EU- en *'trusted partner'*-bronnen, wat bijdraagt aan de open strategische autonomie en weerbaarheid van de EU.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen zal zeer waarschijnlijk gevolgen hebben voor de Nederlandse wet- en regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 24 van de verordening kritieke grondstoffen (risicoparaatheid van grote ondernemingen) verschuift van de lidstaten naar de Commissie, die deze taken zonder tussenkomst van de lidstaten zal uitoefenen. Dat komt doordat in het voorstel geen rol voor lidstaten is opgenomen onder artikel 24. Dat betekent dat bepalingen die ter uitvoering van artikel 24 van de verordening kritieke grondstoffen zijn opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving niet langer nodig zijn. Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft geen gevolgen voor de lex silencio positivo.

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

Het voorstel voor de gewijzigde verordening bevat één nieuwe gedelegeerde handeling en wijzigt daarnaast een aantal bestaande gedelegeerde handelingen in de verordening kritieke grondstoffen.

Voorgesteld wordt om de Commissie de bevoegdheid te geven de verordening kritieke grondstoffen aan te vullen door via een gedelegeerde handeling risicobeperkende maatregelen te specificeren die grote ondernemingen moeten nemen wanneer er aanzienlijke kwetsbaarheden in hun toeleveringsketens worden vastgesteld (artikel 24, voorgesteld lid 5b van de verordening kritieke grondstoffen). Het toekennen van deze bevoegdheid is niet mogelijk, omdat het essentiële elementen van de basishandeling betreft, waarvoor een belangrijke politieke afweging vereist is. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet niet wenselijk, omdat het risico bestaat dat via gedelegeerde handelingen vergaande verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen, zonder voldoende betrokkenheid van lidstaten en het bedrijfsleven. Dat de Commissie verplicht is om vooraf deskundigen te consulteren en de lidstaten in Raadsverband kunnen besluiten de delegatiebevoegdheid in te trekken, acht het kabinet onvoldoende daarin. Van belang is dat lidstaten ook zonder de bevoegdheid in te trekken actief betrokken worden wanneer de Commissie

besluit verregaande verplichtingen aan grote ondernemingen op te leggen en onder welke voorwaarden dat gebeurt. Aangezien die aspecten van essentieel belang zijn, dienen zij in de verordening nader te worden geregeld. Bovendien acht het kabinet de bevoegdheid onvoldoende afgebakend. Zo wordt onvoldoende duidelijk wat de aard, strekking en duur van die verplichtingen is en onder welke omstandigheden zulke verplichtingen passend zouden zijn.

Het kabinet pleit daarom voor een meer gebalanceerde aanpak, met een sterkere rol voor lidstaten bij het vaststellen van risicobeperkende maatregelen en zal hier tijdens de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Daarnaast wordt een verbreding voorgesteld van de al bestaande gedelegeerde handeling van artikel 29 van de verordening kritieke grondstoffen. Specifiek gaat het om artikel 29, lid 2, waarin de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid krijgt om regels over de berekening en verificatie van het aandeel gerecyclede inhoud, nu inclusief pre-consument afval vast te stellen. Verder wordt in artikel 29, lid 3, dat ziet op een gedelegeerde handeling voor het vaststellen van minimale aandelen gerecyclede inhoud in permanente magneten, voorgesteld de reikwijdte van deze gedelegeerde handeling te wijzigen. Dit gebeurt in lijn met de voorgestelde wijziging van de reikwijdte onder lid 2 van artikel 29, waarbij naast post-consument afval ook pre-consument afval wordt opgenomen. Met de aanpassing worden de bestaande bevoegdheden van de Commissie in lijn gebracht met de uitbreiding van de reikwijdte van artikel 29. Het toekennen van deze bevoegdheden onder leden 2 en 3 is wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee op uniforme wijze en op basis van technische expertise kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in recyclingmethoden en beschikbaarheid van secundaire grondstoffen, zonder dat een wijziging van de basisverordening nodig is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om het vaststellen van algemene technische regels. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend. De bevoegdheid is namelijk beperkt in de tijd (uiterlijk 8 jaar na 24 juni 2024) en duidelijk beperkt tot een gesloten lijst van kritieke grondstoffen. Daarnaast wordt de bevoegdheidsuitoefening afgebakend door een aantal belangrijke waarborgen in artikel 29, lid 3, zoals dat er een voorafgaande effectbeoordeling moet plaatsvinden, dat het minimale aandeel rekening houdt met bestaande en voorspelde beschikbaarheid, technische en wetenschappelijke vooruitgang die van invloed is op terugwinning, en dat onevenredige negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid van permanente magneten en producten met die magneten, te voorkomen.

Verder voldoen de voorgestelde gedelegeerde handelingen aan de uitgangspunten uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven.

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

Het voorstel zal in werking treden twintig dagen na publicatie. Gelet op het feit dat er waarschijnlijk wet- en regelgeving moet worden aangepast ter uitvoering van de gewijzigde verordening, is een datum van inwerkingtreding van twintig dagen na publicatie te kort. Hoewel er

al verregaande voorbereidingen zijn getroffen voor het wetgevingsproces ter uitvoering van de verordening, zal er meer tijd nodig zijn. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een langere termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening kritieke grondstoffen bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 24 mei 2029 de verordening in het licht van de nagestreefde doelstellingen evalueert en verslag uitbrengt aan het Europese Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. De evaluatie van de voorgestelde aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen kunnen worden meegenomen bij de bestaande reguliere evaluatie in 2029. Het kabinet acht dit wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft naar verwachting gevolgen voor de uitvoering door de Rijksoverheid en mogelijk voor betrokken uitvoeringsinstanties. Op basis van het huidige voorstel is nog niet volledig duidelijk welke taken op nationaal niveau zullen neerslaan.

Voor de uitvoering ligt een rol voor de rijksoverheid voor de hand, in het bijzonder voor het beleidsverantwoordelijke departement, in nauwe afstemming met betrokken uitvoeringsinstanties en andere overheden. Mogelijk betrokken partijen zijn onder meer uitvoeringsorganisaties die al actief zijn op het terrein van kritieke grondstoffen, circulaire economie, verduurzaming industrie, industriebeleid, milieu en economische veiligheid, evenals medeoverheden waar het gaat om ruimtelijke inpassing en vergunningverlening van projecten in kritieke grondstoffenketens. Denk aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nederlandse Emissieautoriteit, Planbureau voor de Leefomgeving, Inspectie Leefomgeving en Transport en Bureau Toetsing Investerings.

De uitvoering zal onder meer bestaan uit afstemming met de Commissie over de toepassing van de aangescherpte verplichtingen van de verordening kritieke grondstoffen. Dit omvat onder andere de identificatie van grote ondernemingen.

Het voorstel kan leiden tot extra administratieve werkzaamheden, met name op het gebied van coördinatie, informatie-uitwisseling en monitoring. De mate waarin dit het geval is, hangt af van de nadere uitwerking van de verplichtingen en de rolverdeling tussen Commissie en lidstaten. Op dit moment is onvoldoende informatie beschikbaar om de uitvoerbaarheid volledig te beoordelen. Indien nodig zal het kabinet betrokken uitvoeringsinstanties vragen om een uitvoeringstoets uit te voeren zodra de nadere uitwerking van het voorstel beschikbaar is.

In algemene zin acht het kabinet de uitvoering in beginsel haalbaar, mits de uiteindelijke verplichtingen proportioneel blijven, duidelijk worden afgebakend en goed aansluiten bij bestaande nationale processen en structuren.

Het voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke kan ook gevolgen hebben voor de handhaving op nationaal niveau. Op dit moment is nog niet volledig uitgewerkt hoe de handhavingsstructuur eruit zal zien en welke verplichtingen concreet handhaafbaar moeten worden gemaakt door nationale autoriteiten. Dit geldt met name voor eventuele verplichtingen voor bedrijven op het gebied van risicobeheer, diversificatie en informatieverstrekking.

Afhankelijk van de uiteindelijke invulling kan het voorstel leiden tot extra werkzaamheden voor handhavingsinstanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport en Bureau Toetsingen Investerings. Bijvoorbeeld door toezicht op naleving van informatieverplichtingen of door het beoordelen van bedrijfsprocessen. Of deze instanties in staat zijn deze taken uit te voeren, kan pas worden vastgesteld zodra de verplichtingen concreter zijn uitgewerkt.

Het kabinet acht het daarom aangewezen om, zodra meer duidelijkheid bestaat over de uitvoerings- en handhavingsverplichtingen, de betrokken handhavingsinstanties te betrekken en zo nodig een handhavingstoets te laten uitvoeren. Daarbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar uitvoerbaarheid, capaciteit, proportionaliteit en samenhang met bestaande toezicht- en handhavingskaders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen heeft geen specifieke, directe bepalingen die zich richten op ontwikkelingslanden. Eventuele effecten voor ontwikkelingslanden vloeien voort uit de bredere gevolgen voor derde landen in het algemeen, zoals beschreven onder de geopolitieke aspecten (onderdeel 5d).

Indirect kan de aanscherping van verplichtingen voor een selectie van grote ondernemingen, waaronder ketenrisicoanalyse en diversificatie, zowel positieve als negatieve effecten hebben voor ontwikkelingslanden. Enerzijds kan een sterkere focus op risicobeperking en naleving van EU-standaarden ertoe leiden dat bedrijven terughoudender worden in hun betrokkenheid bij leveranciers uit ontwikkelingslanden die minder goed aan deze eisen kunnen voldoen. Anderzijds kan een grotere nadruk op diversificatie van grondstoffenaanvoer juist leiden tot nieuwe kansen voor grondstofrijke ontwikkelingslanden, met name voor landen die hun productie en *governance* verder kunnen verduurzamen.

De uitbreiding van circulariteits- en recyclingverplichtingen, onder meer voor permanente magneten, is primair gericht op het vergroten van de efficiëntie en duurzaamheid van grondstoffengebruik binnen de EU en vormt geen directe beperking van de invoer van primaire grondstoffen. Gezien de beperkte beschikbaarheid van recyclebare volumes en de sterk groeiende

totale vraag naar kritieke grondstoffen is het op korte en middellange termijn niet aannemelijk dat deze maatregelen leiden tot een significante verdringing van primaire import.

Op langere termijn kan een verdere opschaling van recycling en het eventuele vaststellen van minimumpercentages gerecyclede inhoud de groei van de vraag naar primaire grondstoffen afremmen. Dit zou indirect gevolgen kunnen hebben voor primaire producenten in ontwikkelingslanden, afhankelijk van het betreffende materiaal, de marktomstandigheden en de mate waarin deze landen kunnen meebewegen richting verduurzaming en waardetoevoeging in de keten. Tegelijkertijd dragen deze maatregelen wel bij aan de EU-doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en efficiënt grondstoffengebruik.

Fiche 7: Wijzigingsvoorstel Verordening CO2-emissienormen zware bedrijfsvoertuigen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1242 met betrekking tot de berekening van emissiekredieten voor zware bedrijfsvoertuigen voor de rapporteringsperioden van de jaren 2025 tot en met 2029

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 784

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025PC0784 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Art. 192 VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 16 december 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een wijzigingsvoorstel voor de verordening CO2 emissienormen voor zware voertuigen (hierna: CO2-HDV) gepresenteerd als onderdeel van het "Automobiel Pakket". Met het pakket beoogt de Commissie om de innovatiekracht en groeimogelijkheden van EU-bedrijven te versterken, bedrijfswagenparken te verduurzamen en administratieve lasten te verlagen. Het pakket bestaat uit vier voorstellen: een

revisie van de CO₂-normen voor lichte voertuigen,¹ een gerichte wijziging van de CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen,² een voorstel voor het vergroenen van bedrijfswagenparken,³ het Omnibusvoorstel met gerichte wijzigingen van bestaande EU-wetgeving op het gebied van mobiliteit met als doel vereenvoudiging en lastenverlichting en het *Battery-Booster* voorstel met bevorderingsmaatregelen voor de gehele batterijen waardeketen van grondstoffen.⁴ Dit BNC-fiche beoordeelt de gerichte wijziging van de CO₂-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Over de drie voornoemde wetgevende voorstellen zullen separate BNC-fiches worden opgesteld.

In het voorstel stelt de Commissie voor om een gerichte wijziging door te voeren in de CO₂-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen,⁵ die voertuigfabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen extra flexibiliteit geeft voor de nalevingsverplichting van CO₂-emissienormen in 2030. De flexibiliteit voorziet dat voertuigfabrikanten in de periode 2025 tot 2029 extra emissiekredieten kunnen opbouwen.

De CO₂-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen schrijven voor dat de jaarlijkse gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen in de hele EU om de vijf jaar moet worden verlaagd. In 2025 geldt een doelstelling van 15% CO₂-emissiereductie ten opzichte van de referentiewaarden in 2019, in 2030 geldt een reductiedoelstelling van 45%, in 2035 65% en in 2040 90%. Deze laatste doelstelling vereist een aanzienlijk aandeel emissievrije (bijvoorbeeld batterij-elektrische) voertuigen onder de geregistreerde nieuwverkopen van een fabrikant. De huidige verordening biedt fabrikanten reeds de mogelijkheid om emissierechten te verzamelen als hun specifieke CO₂-emissies onder het traject voor CO₂-emissiereductie liggen. Het traject is een lineair pad tussen de doelstellingen die van toepassing zijn aan het begin van twee opeenvolgende periodes van vijf jaar, bijvoorbeeld tussen 2025 en 2030 bijvoorbeeld. Deze emissierechten kunnen vervolgens in een later stadium worden gebruikt om aan de doelstellingen in de jaren 2030, 2035 en 2040 te voldoen (met een vervaldatum van 7 jaar). In het geval van niet naleven – als een fabrikant niet voldoet aan de doelstellingen – kan de Commissie een boete opleggen aan de fabrikant. De gerichte wijziging biedt fabrikanten extra flexibiliteit met betrekking tot CO₂-doelstellingen, waardoor zij in de jaren vóór 2030 meer emissiekredieten kunnen verzamelen. Dit zou de naleving in de periode vanaf 2030 vergemakkelijken, terwijl de doelstellingen voor de vermindering van de CO₂-uitstoot gehandhaafd blijven.

Het voorstel voor meer flexibiliteit voor de nalevingsverplichting voor zware voertuigen in 2030 wordt door de Commissie hoofdzakelijk gemotiveerd door de trage uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU. Hierdoor zou ook de marktvraag naar emissievrije zware voertuigen vertragen. De Commissie ziet bij sectorpartijen zorgen over boetes voor fabrikanten indien zij de doelstellingen niet halen. De voorgestelde flexibiliteit moet dit scenario afwenden.

¹ [COM\(2025\) 995 final](#)

² [COM\(2025\) 784](#)

³ [Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on clean corporate vehicles](#)

⁴ [Automotive package documents - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs](#)

⁵ [Regulation \(EU\) 2019/1242](#)

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Commissie. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Dit mag ook verwacht worden vanuit de agenda voor betere regelgeving van de Commissie. Zonder een impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de economische, sociale, ecologische gezondheidsgevolgen van de wijzigingen in wetgeving. De urgentie van de voorstellen laat volgens de Commissie echter geen ruimte voor een dergelijke toets.

Volgens ngo *International Council on Clean Transport* (ICCT)⁶ leidt deze flexibiliteit voor voertuigfabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen tot 21 Mt extra CO₂ uitstoot (cumulatief tot 2040) en tot een ongeveer 30% lagere ingroei van emissievrije trucks in 2030. Het is onbekend wat de impact is op de emissie van stikstofoxiden (NO_x) en andere luchtverontreinigende stoffen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Volgens de Nederlandse Klimaatwet streeft Nederland naar een CO₂-emissiereductie van 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 ten opzichte van 1990. Dit is in lijn met de Europese Klimaatwet. De transportsector zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het behalen van deze doelstellingen. Zware bedrijfsvoertuigen zijn namelijk verantwoordelijk voor 6% van de totale CO₂ emissies van de EU.⁷ Het Nederlandse kabinet heeft afspraken gemaakt om de CO₂-reductie voor zware bedrijfsvoertuigen te reduceren, o.a. door het invoeren van zero-emissiezones voor stadslogistiek in 30 tot 40 steden vanaf 2025, inzet op schoon en emissieloos bouwen en de invoering van een vrachtwagenheffing vanaf 2026. Verder stimuleert het kabinet de aanschaf van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen door middel van de Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET) en via de subsidies voor publieke (SPULA) en private (SPRILA) laadinfrastructuur.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In algemene zin is het kabinet positief over de integrale benadering van het Automobiel Pakket, waarbij oplossingen zowel aan de aanbod- als vraagzijde van de auto-industrie worden verkend. Europese vraagstimulering geeft duidelijkheid aan voertuigfabrikanten dat er een markt is voor emissievrije voertuigen in de toekomst. Wanneer er door Europese voertuigproducenten een afnemende vraag naar Europese voertuigen (waaronder elektrische voertuigen) ervaren wordt, is het onzeker of het aanpassen van de CO₂-emissienormen bijdraagt aan het versterken van de mondiale concurrentiepositie van de sector. Het kabinet ziet dat de mondiale vraag naar emissievrije voertuigen toeneemt en het met name producenten van buiten de EU zijn die hierop inspelen. Wat betreft de nieuwverkoop van voertuigen binnen de EU ziet het kabinet een stijgende lijn in zowel de vraag naar als het aanbod van emissievrije voertuigen, waarbij met name Europese voertuigproducenten het grootste aandeel van de nieuwverkoop vormen. Het kabinet benadrukt het belang van duidelijke regels, investeringszekerheid en een gelijk speelveld om de ingroei van

⁶ [ICCT comments on the proposed amendments to the credit system in the heavy-duty vehicle CO₂ standards - International Council on Clean Transportation](#), 2026

⁷ [Lorries, buses and coaches - Climate Action - European Commission](#)

emissievrije voertuigen te bevorderen en de noodzakelijke emissiereductiedoelstellingen te halen. Het is daarbij van belang dat duurzame mobiliteit betaalbaar is voor burgers en bedrijven.

Het kabinet steunt staand beleid dat voorziet dat er pas in 2027 een herziening komt op CO₂-HDV. Het kabinet is tegen een vroegtijdige en/of gefragmenteerde herziening. De huidige regelgeving is pas tot stand gekomen in 2024, als gevolg van de aanscherping van Verordening 2019/1242. Het naar voren halen van de evaluatie en/of het opknippen van de evaluatie in meerdere gerichte amendementen zonder gedegen marktonderzoek en impact assessment door de Commissie is niet wenselijk. Dit zorgt voor onzekerheid bij ondernemers en banken die vroegtijdig geïnvesteerd hebben in de transitie naar emissievrij transport. Bovendien wordt pas eind 2026 duidelijk of de fabrikanten de 2025 CO₂-emissiedoelstelling gehaald hebben. Volgens een analyse van ICCT⁸ zijn alle Europese truckfabrikanten goed op weg om de 2025 doelstelling te halen. Enkele voertuigproducenten hebben de 2025 doelstellingen zelfs al in 2023 gehaald. Het geven van flexibiliteit is vanuit dit oogpunt onnodig.

Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de meervoudige uitdagingen waar de automobiel sector nu voor staat. Deze uitdagingen worden veroorzaakt door een verschuivende mondiale vraag, geopolitieke ontwikkelingen en verscherpte mondiale concurrentie voor de Europese automobiel sector. Het kabinet herkent dat de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU trager verloopt dan wenselijk is. Terwijl Nederland in Europa tot de koplopers hoort op gebied van publieke laadpunten voor zwaar vervoer,⁹ zijn er veel lidstaten (voornamelijk in Oost-Europa) die nog nauwelijks laadpunten voor zwaar wegvervoer hebben aangelegd.¹⁰ De Commissie concludeert in haar communicatie over de marktrijpheid van emissievrij zwaar vervoer in Europa,¹¹ dat hoewel de investeringen in laadinfrastructuur voor zwaar wegvervoer toenemen, veel projecten momenteel vertraging ondervinden door langdurige vergunnings- en netaansluitingsprocedures. Uit zowel de ondersteunende studie als de raadplegingen van belanghebbenden blijkt dat de belangrijkste belemmering voor de uitrol van een wijdverbreid laadnetwerk voor zware voertuigen de toegang tot het elektriciteitsnet is. Om de invoering van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen te versnellen heeft de Commissie daarom het afgelopen jaar een aantal maatregelen ingevoerd waaronder het proefproject voor Europese vervoerscorridors,¹² waar Nederland lid van is, en het Europese *Grids Package*.¹³ Deze maatregelen kunnen op termijn helpen om de het net te versterken, de vergunningsprocedures voor laadinfrastructuurprojecten aan te pakken en om doorlooptijden voor netaansluitingen te verkorten. Op de korte termijn resteert onzekerheid of lidstaten de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer kan bijbenen. Vanuit dit oogpunt is het geven van flexibiliteit aan fabrikanten te verantwoorden.

⁸ [Within reach – The 2025 CO₂ targets for new heavy-duty vehicles in Europe - International Council on Clean Transportation](#)

⁹ [Exec-Summary-and-Final-full-Report-18032025.pdf](#)

¹⁰ [EU27 + UK, Norway, Iceland, Switzerland, Turkey, Liechtenstein | European Alternative Fuels Observatory](#)

¹¹ [New communication assesses market readiness of heavy-duty road transport vehicles](#)

¹² [Ministerial Declaration on the Clean Transport Corridor Initiative](#)

¹³ [European grids - European Commission](#)

Het kabinet vindt het belangrijk, mede vanwege investeringszekerheid, dat de EU vasthoudt aan de Europese klimaatdoelen en zal zich er tijdens de onderhandeling voor inzetten dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact is van de voorgestelde gerichte wijziging. De CO₂-normen voor lichte en zware voertuigen zijn het kernstuk van de Europese wetgeving om de verduurzaming van personen-, bestel- en vrachtwagens aan te jagen. Het stimuleert fabrikanten om betaalbare emissievrije voertuigen op de Europese markt te brengen. Een wijziging kan veel impact hebben op de transitie naar schoon en emissievrij transport, en kan de druk op andere sectoren mogelijk vergroten. Dat raakt niet alleen de klimaatopgave, maar ook de opgave op reductie van stikstofemissies en andere luchtverontreinigende stoffen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen de Commissie vragen om een toelichting rond de impact van dit voorstel en de keuze om geen impactanalyse uit te voeren. In het geval dat er een negatieve impact is op de Europese klimaatdoelstelling, stikstofemissies of luchtkwaliteit, wil het kabinet weten met welk Europees of nationaal beleid dit gecompenseerd kan worden. De broeikasgasemissie die met dit voorstel gemoeid is valt onder het *Effort Sharing Regulation (kort: ESR)* kader¹⁴. Dat stelt nationale doelen aan lidstaten. Dit betekent dat een negatief impact op de CO₂-emissie gecompenseerd dient te worden door aanvullend nationaal beleid.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Enkele lidstaten hebben in de basis reeds positief op het Commissievoorstel gereageerd en hebben geen verdere wijzigingsvoorstellen. Eerder pleitten meerdere lidstaten voor vervroegde herziening van de CO₂-emissionormen voor zware bedrijfsvoertuigen en aanvullende flexibiliteit voor voertuigproducenten als onderdeel van het Automobiël Pakket. Tegelijkertijd willen enkele lidstaten bij voorkeur meer inzicht in de gevolgen voor productie van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen en de klimaatdoelen, met name in 2030. De verwachting is dat er een ruime meerderheid zal zijn voor dit voorstel en dat de Commissie en het Cypriotische voorzitterschap het voorstel snel willen behandelen in de Raad. De beschikbare onderhandelingsruimte voor aanpassingen op het voorstel zal daarom zeer beperkt zijn. De verwachting is dat er mogelijk begin februari al een akkoord bereikt wordt.

De opstelling en rapporteur van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de

¹⁴ De volgende sectoren vallen onder het ESR: gebouwde omgeving, mobiliteit, kleine industrie en landbouw

Europese Unie (VWEU). Overeenkomstig artikel 191 en artikel 192, lid 1, VWEU draagt de Europese Unie bij tot het nastreven van onder meer de volgende doelstellingen: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bevordering van maatregelen op internationaal niveau om regionale of wereldwijde milieuproblemen aan te pakken, en met name bestrijding van klimaatverandering. Op het terrein van de milieu is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU). Het huidige beleid om de CO₂-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen aan te pakken (Verordening (EU) 2019/1242, gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1610) is ook gebaseerd op artikel 192 VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer er sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel om voertuigproducenten binnen de interne Europese markt voor zware bedrijfsvoertuigen meer flexibiliteit te geven om de CO₂-emissiereductiedoelen te halen. Gezien de grensoverschrijdende effecten van CO₂-uitstoot kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door CO₂-emissienormen op Europees niveau af te stemmen wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen lidstaten om hun voertuigproducenten tegemoet te komen. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van de CO₂-normen zware bedrijfsvoertuigen is positief en ongewijzigd ten opzichte van de laatste aanscherping van Verordening (EU) 2019/1242 in 2024.¹⁵ Het kabinet vindt het instrument emissienormering geschikt om emissiereductie in het wegvervoer te realiseren. De voorgestelde flexibiliteit van het voorliggende Commissievoorstel is proportioneel vanuit het oogpunt dat de uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU vertraging oploopt. Het voorgestelde optreden is geschikt, omdat met dit voorstel voertuigproducenten in Europa meer ruimte wordt gegeven om te voldoen aan de CO₂-emissiereductiedoelen. Het voorgestelde optreden gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk,

¹⁵ Gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1610, zie [BNC-fiche CO₂-HDV](#)

omdat de bestaande doelstellingen uit Verordening (EU) 2019/1242 voor 2030, 2035 en 2040 overeind blijven.

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

De financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten zijn niet uitvoerig behandeld in het Commissievoorstel. Het wijzigingsvoorstel bevat geen impact assessment. Wel is in de bijlage van het voorstel een budgettaire tabel opgenomen.

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden.

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

Het voorstel heeft mogelijk positieve financiële consequenties voor fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen, doordat fabrikanten minder risico lopen een administratieve boete te krijgen door de Commissie bij niet naleven van verordening 2019/1242.

Het ontbreken van een impact assessment bij het voorstel is onwenselijk, temeer omdat dit de inschatting van de regeldrukeffecten bemoeilijkt. Het kabinet is van mening dat voorstellen met (mogelijke) regeldrukgevolgen altijd vergezeld moeten gaan van een impact assessment. Het kabinet roept de Commissie dan ook op om alsnog een impact assessment uit te voeren. Als de Commissie geen impact assessment presenteert of als deze onvoldoende informatie oplevert om het voorstel goed te kunnen beoordelen, zal het kabinet zelf het nodige doen om (aanvullend) effecten in kaart te brengen, bijvoorbeeld met behulp van een MKB-toets, zodat ze kunnen worden beoordeeld en meegewogen bij de standpuntbepaling van het kabinet.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De exacte gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten is niet bekend doordat er geen impact analyse is gepubliceerd bij dit Commissievoorstel. In het algemeen biedt het gerichte wijzigingsvoorstel voor CO2-HDV een pragmatistisch beleidskader dat kan helpen de automobiel sector te ondersteunen in de overgang naar schone mobiliteit, terwijl het concurrentievermogen behouden blijft. Flexibiliteit bij emissienormen vermindert het risico op boetes en geeft ruimte voor gefaseerde technologische implementatie.

De lange-termijn impact op het concurrentievermogen van de Europese automobiel sector is niet te overzien. Voor de concurrentiekracht van Europa en Europese fabrikanten blijft het belangrijk dat er nieuwe Europese emissievrije voertuigmodellen op de markt komen die concurrerend zijn met voertuigen van buitenlandse makelij. Investerings in de ontwikkeling van emissievrije zware

voertuigen en de gehele waardeketen (batterijen, *fuel-cells*, elektromotoren, etc.) door de Europese automobiel sector en haar toeleveranciers zijn even noodzakelijk en urgent als daarvoor.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde verordening zal rechtstreeks van toepassing zijn in de Nederlandse rechtsorde. Er bestaat al een werkend systeem dat de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1242 monitort. Dit systeem zelf is vastgelegd in Verordening (EU) 2018/956. Lidstaten en vrachtwagenfabrikanten melden elk jaar aan de Commissie wat de CO₂-uitstoot en energieprestatie is van nieuw geregistreerde vrachtwagens. De Dienst Wegverkeer voerde de Nederlandse verplichtingen onder Verordening (EU) 2018/956 reeds uit en blijft dit in het voorstel doen.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de toepassing van lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inc. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen aanvullende bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen, anders dan de bevoegdheden die reeds zijn opgenomen in verordeningen 2019/1242 (en 2024/1610).

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

De Verordening zal in werking treden op de twintigste dag na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het toelaten van voertuigen tot de markt gebeurt in Nederland door de Dienst Wegverkeer, onder de Verordening (EU) 2018/858. Het Commissievoorstel leidt niet tot aanpassingen in de typekeuring van zware bedrijfsvoertuigen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen.

Fiche 8: EU-drugsstrategie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU Drugs Strategy

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 743 final

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0743 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in nauwe samenwerking met Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

2. Essentie voorstel

Op 4 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de mededeling over de nieuwe EU-drugsstrategie.¹ Deze strategie is de opvolger van de EU-drugsstrategie 2021–2025² en legt de prioriteiten voor het Europese drugsbeleid voor de komende jaren vast. In tegenstelling tot de vorige strategie die was opgesteld door de Raad, is dit keer de Commissie penvoerder.

De strategie is opgesteld tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen in de Europese drugssituatie. Daarbij wijst de Commissie op de toenemende beschikbaarheid van drugs en de opkomst van steeds risicovollere stoffen, evenals op groeiende problemen op het gebied van gezondheid, sociale schade, georganiseerde criminaliteit en milieuschade. Tot slot wijst de Commissie op problemen rondom de normalisering van cocaïnegebruik en andere stimulerende middelen.

¹ Online beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2923

² Online beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/media/49194/eu-drugs-strategy-booklet.pdf>

Het doel van de strategie is om burgers en samenlevingen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van drugsgebruik en drugshandel, door gezondheid, sociale maatregelen en veiligheid in een geïntegreerde aanpak te verbinden. De strategie bouwt voort op de evaluatie van de vorige strategie en het bijbehorende actieplan, waaruit de noodzaak van een meer operationele en resultaatgerichte benadering naar voren kwam.³ De strategie is aangekondigd in *de Interne Veiligheidsstrategie*⁴ en is ingebed in bredere EU-kaders, waaronder de *Paraatheidsuniestrategie*,⁵ *de Europese Gezondheidsunie*⁶ en het *EU-raamwerk voor ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid*.⁷

De Commissie stut de strategie op een fundament met vijf pijlers. In de eerste pijler zet de Commissie in op het verhogen van de paraatheid door monitoring en vroegsignalering te verbeteren. Zij ziet daarbij een belangrijke rol voor de European Union Drugs Agency (EUDA) en Europol. Zo wordt voorgesteld dat EUDA dreigingsanalyses zal ontwikkelen, waaronder een specifieke analyse van krachtige synthetische opioïden. Daarnaast focust de Commissie op *foresight* en *horizon scanning*, om tijdig op ontwikkelingen zoals digitalisering, nieuwe gebruiksvormen (waaronder vaperen) en de opkomst van synthetische drugs te kunnen anticiperen. De Commissie stimuleert lidstaten om nationale paraatheids- en responsmaatregelen te ontwikkelen. Ook onderstreept de Commissie het belang van onderzoek en innovatie, onder meer ter ondersteuning van de detectie van nieuwe stoffen en precursoren. De Commissie zal, in samenwerking met o.a. Europol, de verspreiding van innovatieve methodes coördineren.

In de tweede pijler richt de Commissie zich op gezondheid, preventie en herstel. De Commissie roept lidstaten op om zowel universele als gerichte preventieactiviteiten te versterken. De Commissie intensificeert haar inzet op preventieve en mentale gezondheid, onder meer via het kader *Healthier Together*⁸ en een afzonderlijke mededeling over mentale gezondheid.⁹ In samenwerking met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) ondersteunt zij lidstaten bij capaciteitsopbouw, kennisdeling en training, onder meer via het door de EU gefinancierde *European Programme for Mental Health Exchanges, Networking and Skills* (PROMENS), met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Om het risicobewustzijn te vergroten bevordert de Commissie evidence-based voorlichting over drugsgebruik. EUDA ondersteunt lidstaten hierbij door wetenschappelijk bewijs en best practices te verzamelen en te verspreiden. Lidstaten worden aangemoedigd om toegankelijke, vrijwillige en kwalitatieve behandeling te waarborgen en sociale ondersteuning te bieden. De Commissie en EUDA stimuleren lidstaten om hierbij bestaande

³ Online beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)188&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)188&lang=en)

⁴ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0148>

⁵ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0130>

⁶ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0206>

⁷ Verordening (EU) 2022/2371 Van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en tot intrekking van Besluit nr. 1082/2013/EU, PbEU 2022, L 314.

⁸ Online beschikbaar op: https://health.ec.europa.eu/non-communicable-diseases/healthier-together-eu-non-communicable-diseases-initiative_en

⁹ Online beschikbaar op: https://health.ec.europa.eu/non-communicable-diseases/mental-health_en

Europese en internationale kwaliteitsstandaarden voor preventie, behandeling en zorg toe te passen.

In de derde pijler intensiveert de Commissie de bestrijding van drugshandel door de operationele samenwerking tussen politie, justitie, douane, Frontex en havens te versterken. De Commissie concretiseert deze inzet in een afzonderlijk *EU Action Plan on Drug Trafficking*¹⁰ voor de periode 2026–2030, gericht op havens, luchtvaart, post- en pakketstromen, financiële stromen en online drugshandel.

In de vierde pijler versterkt de Commissie schadebeperking en richt zij zich op het verminderen van de maatschappelijke impact van drugsgebruik. De Commissie moedigt lidstaten aan harm-reductionvoorzieningen te versterken, zoals het voorkomen van overlijden bij overdoses door toediening van het middel naloxon en zogenaamde spuitomruilprogramma's: de mogelijkheid voor drugsgebruikers om gebruikte naalden te ruilen voor schone en daarmee ziektes te voorkomen. De Commissie zet in op het tegengaan van drugsgerelateerd geweld, het voorkomen van rekrutering van jongeren door criminele netwerken, het verminderen van stigma en het beperken van milieuschade als gevolg van illegale drugsproductie.

In de vijfde pijler intensiveert de Commissie samenwerking met buurlanden en internationale partners bij de aanpak van drugshandel, precursorstromen en synthetische drugs. Dit gebeurt onder meer via bestaande samenwerkingskaders zoals het *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT), de *European Ports Alliance* en multilaterale fora, waaronder de *Commission on Narcotic Drugs*.

Tot slot ontwikkelt de Commissie in samenwerking met de lidstaten een implementatiekader, waarin samenwerking tussen gezondheids-, sociale en veiligheidssectoren centraal staat. EUDA en Europol dragen bij aan monitoring en evaluatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet voert een drugsbeleid dat is gericht op het beschermen van de gezondheid van de bevolking, onder andere door middel van het voorkomen van drugsgebruik.¹¹ Drugsgebruik gaat gepaard met aanzienlijke gezondheidsrisico's, waaronder verslaving, psychische problematiek en een verhoogd risico op ernstige gezondheidsincidenten. Het kabinet zet daarom in op preventie, vroegsignalering, verslavingszorg, harm reduction en bewustwording van de gezondheids- en maatschappelijke risico's van drugsgebruik, binnen de bredere ambitie van een gezonde toekomstige generatie. Monitoring en onderzoek vormen een belangrijke basis om trends, risicogroepen en effecten van interventies in beeld te houden en het beleid gericht bij te sturen.

¹⁰ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0744>

¹¹ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van het beleid de Kamerbrief Drugsbeleid van 22 mei 2025, waarin VWS en JenV de Kamer informeerden over hun gezamenlijke opdracht en de verantwoordelijkheidsverdeling in het drugsbeleid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/22/kamerbrief-over-inzake-het-drugsbeleid>

Tegelijkertijd beschouwt het kabinet drugscriminaliteit als een ernstige bedreiging voor de samenleving. Drugshandel vormt het dominante verdienmodel van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en gaat gepaard met geweld, corruptie, witwassen en maatschappelijke schade. Daarom zet het kabinet in op een krachtige en integrale aanpak van criminele netwerken, handels- en geldstromen, waarbij strafrechtelijke, bestuurlijke en preventieve instrumenten samenkomen. Ook wordt gewerkt aan de weerbaarheid van overheid, bedrijven en gemeenschappen. Deze inzet wordt ondersteund door gerichte voorlichting en bewustwording over de gevolgen van drugsgebruik voor gezondheid, veiligheid en samenleving. In 2025 zijn de ministeries van VWS en JenV de communicatiestrategie "Drugs raakt ons allemaal" gestart, met als doel inzichtelijk te maken wat de gevolgen van drugsgebruik zijn voor gezondheid, milieu, criminaliteit en samenleving.

Het kabinet hecht binnen de geldende juridische kaders groot belang aan een goede internationale samenwerking en informatie-uitwisseling, zowel bilateraal als multilateraal binnen de EU en de Verenigde Naties (VN).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht de EU-drugsstrategie wenselijk en opportuun. De brede inzet van de strategie op zowel criminaliteitsbestrijding, volksgezondheid, preventie en schadebeperking, sluit aan bij de inzet van het kabinet. Onder andere het in de strategie genoemde delen van best practices op het terrein van preventie van gebruik en het door de EUDA delen van nieuwe interventies en best practices op het gebied van schadebeperking kunnen daar een meerwaarde hebben. Bovendien is het belangrijk om de schade op het milieu van drugscriminaliteit tegen te gaan. De in de strategie genoemde ontwikkeling door de EU van methodes om inbeslag genomen drugs, precursoren en drugsafval veilig en milieuvriendelijk te verwerken kunnen daar aan bijdragen.

Drugsproblematiek vormt een grensoverschrijdende uitdaging met grote maatschappelijke impact. Lidstaten kunnen ontwikkelingen rond nieuwe psychoactieve stoffen, synthetische drugs, precursorstromen, digitale handel en internationale smokkelroutes afzonderlijk niet altijd voldoende effectief tegengaan. Een gecoördineerd EU-kader kan bijdragen aan een betere informatiepositie, tijdige signalering, versterkte samenwerking en een meer effectieve aanpak van criminele netwerken. Het kabinet omarmt de EU-drugsstrategie als ondersteuning van de nationale inzet en onderschrijft met name de aandacht voor monitoring, vroegsignalering en dreigingsanalyses, de inzet op het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en geweld, de focus op precursoren en logistieke knooppunten, en de versterkte internationale samenwerking met derde landen en partners.

Het kabinet is positief over de verdere concretisering van een gedeelte van de strategie via het actieplan tegen drugshandel.¹² Dit actieplan biedt een belangrijke basis voor versterkte samenwerking tussen lidstaten bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, bijvoorbeeld

¹² Zie BNC-fiche Actieplan tegen drugshandel

ten aanzien van het geweld en de logistiek die hier onderdeel van zijn. Het kabinetsstandpunt over de mededeling dat ten aanzien van dit actieplan wordt opgesteld in de vorm van een BNC-fiche, zal binnenkort aan de Kamer gezonden worden.

Het kabinet ziet daarnaast nog kansen om de uitvoering van de EU-drugsstrategie verder te versterken met Europese samenwerking op het terrein van preventie, behandeling, harm reduction en schadebeperking. Het kabinet zal deze mogelijkheden in de verdere besprekingen en implementatiefase actief blijven inbrengen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Als eerste initiële reactie hebben veel lidstaten in algemene zin positief gereageerd op de EU-drugsstrategie. Veel lidstaten zien de strategie als een bruikbaar kader voor het Europese drugsbeleid voor de komende periode, maar signaleren aandachtspunten bij de verdere uitwerking. Daarbij zijn vragen gesteld over het ontbreken van een breed actieplan voor de gehele strategie, naast het reeds gepresenteerde actieplan gericht op de bestrijding van drugshandel. In dat verband is gesproken over de verhouding tussen de strategische ambities en de concrete invulling daarvan, met name ten aanzien van preventie, behandeling en schadebeperking in relatie tot de meer operationeel uitgewerkte veiligheidsmaatregelen. Ook is gevraagd naar de samenhang met andere Commissiedocumenten.¹³ Verder is behoefte uitgesproken aan duidelijkheid over de implementatie van de strategie. Dit betreft onder meer de rol van de Raad, de wijze van monitoring en evaluatie en het moment van eventuele bijstelling. De Commissie heeft aangegeven dat verdere uitwerking zal plaatsvinden in een implementatiekader, waarbij lidstaten zullen worden betrokken. Ten aanzien van de externe dimensie is in brede kring steun uitgesproken voor het versterken van de samenwerking met derde landen en internationale partners. Het Europees Parlement heeft zich (nog) niet uitgesproken over de strategie.

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 is positief. De mededeling heeft betrekking op het strategisch kader voor het drugsbeleid van de EU. Op het terrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is sprake van een ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6 onder a, VWEU). Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

¹³ Zoals de verhouding tussen deze Strategie het EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit (Engels: "Roadmap to fight Drug Trafficking and Organised Crime") online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0641> en het EU Action Plan against drug trafficking COM/2025/744, online beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52025DC0744>

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft als doel drugsgebruik en georganiseerde misdaad terug te dringen. De Commissie wil dit bereiken via wetenschappelijk bewezen gezondheids-, sociale en veiligheidsmaatregelen. Ook overstijgen ontwikkelingen rond nieuwe en steeds krachtigere psychoactieve stoffen, synthetische drugs, precursorstromen, digitale handel en internationale smokkelroutes, nationale grenzen. Gezien dit grensoverschrijdende karakter van de drugsproblematiek, die bovendien zowel de volksgezondheid als de veiligheid raakt, kan deze uitdaging onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een (versterkte) EU-aanpak nodig. Door monitoring, vroegsignalering, kennisuitwisseling en versterkte samenwerking tussen lidstaten en Europese agentschappen wordt de effectiviteit van nationale beleidsinspanningen vergroot en kan beter worden ingespeeld op grensoverschrijdende risico's. Daarnaast versterkt gezamenlijk optreden op EU-niveau de informatiepositie, operationele samenwerking en gezamenlijke verstoringscapaciteit bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft als doel drugsgebruik en georganiseerde misdaad terug te dringen. De Commissie wil dit bereiken met versterkte gezondheids-, sociale en veiligheidsmaatregelen, gebaseerd op wetenschappelijk bewijs. De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om deze doelstelling te bereiken. Zo wordt ingezet op evidence-based preventie, risicobewustzijn, vrijwillige behandeling en sociale re-integratie ter vermindering van problematisch drugsgebruik. Daarnaast wordt voorzien in concreet en operationeel uitgewerkte veiligheidsmaatregelen, die via acties, tijdlijnen en koppelingen aan bestaande structuren zoals EMPACT, Europol, Frontex en het Maritime Analysis and Operations Centre- Narcotics (MAOC-N) aansluiten bij de internationale aard van drugsmarkten en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Voor wat betreft de maatregelen in onderhavige strategie geldt dat deze een niet-bindend karakter hebben. Verschillende maatregelen bouwen bovendien voort op bestaande samenwerkingsstructuren en versterken eerdere initiatieven. Lidstaten behouden verder ten aanzien van de voorgestelde maatregelen voldoende ruimte bij de invulling van de maatregelen en bij de inrichting en uitvoering hiervan in hun nationale beleid. Hiermee gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Er worden in beginsel geen directe consequenties voorzien voor de nationale begroting. De strategie bevat voornamelijk niet-bindende maatregelen en legt lidstaten geen directe financiële verplichtingen op. Veel van de voorgestelde acties worden uitgevoerd door bestaande EU-agentschappen, met name de EUDA, Europol en Frontex, en worden grotendeels gedekt binnen de reeds vastgestelde meerjarenbegroting. Het kabinet is 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 dienen te passen binnen een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Tegelijkertijd kan de uitvoering van de strategie, met name aan de veiligheidskant, indirecte financiële gevolgen hebben voor lidstaten. De strategie bevat geen indicatie dat aanvullende of geormerkte EU-financiering beschikbaar wordt gesteld om deze extra belasting op te vangen, waardoor druk kan ontstaan op nationale budgetten. Wel kunnen lidstaten in beginsel gebruikmaken van bestaande EU-financieringsinstrumenten, voor zover activiteiten binnen de doelstellingen en voorwaarden van die programma's passen. In de mededeling worden onder meer het European Social Fund Plus (ESF+), het European Regional Development Fund (ERDF) en Horizon Europe genoemd als programma's die activiteiten op het terrein van sociale inclusie, onderzoek en innovatie kunnen ondersteunen. Daarnaast sluit de strategie beleidsmatig aan bij andere EU-financieringsinstrumenten, zoals het Internal Security Fund (ISF), EU4Health, het Digital Europe Programme en het Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV), evenals relevante onderdelen van het Justitie Programma, hoewel deze niet expliciet in de mededeling zijn opgenomen. Aan de gezondheidskant zijn de voorgestelde maatregelen overwegend adviserend en ondersteunend van aard, waardoor de directe financiële impact beperkt lijkt. Wel kan versterking van monitoring, preventie-infrastructuur en dataverzameling leiden tot extra uitvoeringslasten voor nationale autoriteiten.

Het kabinet acht de strategie in beginsel financieel uitvoerbaar, maar benadrukt dat de betaalbaarheid sterk afhankelijk is van de wijze waarop de Commissie en EU-agentschappen de implementatie vormgeven en van de mate waarin operationele veiligheidsmaatregelen in de praktijk druk zetten op nationale capaciteit. Het kabinet zal de verdere uitwerking van de strategie dan ook volgen en aandacht blijven vragen voor een evenwichtige lastenverdeling en transparantie over toekomstige financiële consequenties. Eventuele budgettaire gevolgen zullen conform de regels van de budgetdiscipline worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De EU-drugsstrategie is een niet-bindende mededeling en introduceert geen nieuwe verplichtingen, waardoor geen directe gevolgen voor regeldruk voor burgers, bedrijven of overheden worden voorzien. Indien de strategie in een later stadium wordt uitgewerkt in concrete (bindende) afspraken of verplichtingen, bijvoorbeeld op het terrein van monitoring en dataverzameling, kan dit leiden tot directe administratieve lasten voor overheden. Deze mogelijke lasten vloeien echter niet voort uit de mededeling zelf, maar uit toekomstige besluitvorming. De omvang hiervan is afhankelijk van de aansluiting bij bestaande kaders.

Voor het bedrijfsleven zullen naar verwachting geen directe regeldrukeffecten volgen: indirecte effecten kunnen zich voordoen in sectoren zoals logistiek, havens en digitale diensten als gevolg van intensiever toezicht en handhaving. Voor burgers worden geen regeldrukeffecten voorzien. De strategie bevat geen maatregelen die rechtstreeks ingrijpen op markttoegang of concurrentie en heeft daarmee geen directe gevolgen voor het Europese concurrentievermogen. Indirect kan de inzet op veiligheid en de aanpak van georganiseerde criminaliteit bijdragen aan een stabiel en veiliger ondernemingsklimaat binnen de EU.

De strategie heeft een uitgesproken externe en geopolitieke dimensie, doordat de EU haar samenwerking met derde landen structureel wil intensiveren bij de aanpak van drugshandel. De inzet richt zich nadrukkelijk op bron-, transit- en bestemmingslanden en omvat versterkte beleidsdialogen en operationele samenwerking met overheden en autoriteiten in onder meer de zuidelijke Mediterrane regio, Noord-Afrika, West-Afrika, het Midden-Oosten en de Golfregio. Daarnaast benadrukt de strategie samenwerking met strategische partners zoals de Verenigde Staten, Mexico, China en India bij de aanpak van synthetische drugs en precursorstromen, evenals met Latijns-Amerika, West-Afrika en de Westelijke Balkan bij het verstoren van smokkelroutes en het versterken van de weerbaarheid van logistieke knooppunten. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van onder andere diplomatieke dialogen, politieke en financiële instrumenten. Het gehele spectrum aan EU-instrumenten, zoals NDICI, en specifieke missies kan ingezet worden, net als de operationele inzet van EU-agentschappen (waaronder Europol, Eurojust en EUDA). Ook wordt de mogelijkheid voor een horizontaal sanctieregime tegen transnationale criminele netwerken verkend.

De strategie bouwt voort op bestaande internationale verplichtingen en kaders, waaronder VN-drugsverdragen en mensenrechteninstrumenten, en bevestigt het EU-uitgangspunt van een gebalanceerde, evidence-based en mensenrechtengebaseerde benadering, met aandacht voor alternatieve en duurzame ontwikkelingsprogramma's in getroffen regio's. Daarmee raakt de strategie direct aan het externe optreden van de EU en aan de samenhang tussen veiligheidsbeleid, gezondheidsbeleid en mensenrechtenbeleid.

Fiche 9: Mededeling European Democracy Shield

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Europees schild voor de democratie: zorgen voor sterke en veerkrachtige democratieën

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

12 november 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN(2025) 791

d) *EUR-Lex*

https://commission.europa.eu/document/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en

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

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2. Essentie voorstel

Op 12 november 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een pakket ter verdediging van de Europese democratieën gepubliceerd: het *European Democracy Shield* (hierna: EUDS).¹ Het pakket bestaat uit een reeks samenhangende maatregelen en acties en is gestoeld op drie pijlers: ten eerste integriteit van de informatieruimte, ten tweede weerbare instellingen, vrije verkiezingen en onafhankelijke media, en ten derde maatschappelijke veerkracht en betrokkenheid van burgers.²

¹ Gelijktijdig heeft de Commissie ook een EU-strategie voor het beschermen en versterken van maatschappelijk middenveld gepubliceerd. Hier wordt een separaat BNC-fiche voor opgesteld.

² De commissie houdt bij de aanpak rekening met bestaande competenties tussen de EU respectievelijk lidstaten en bouwt voort op eerdere initiatieven (Actieplan voor Europese democratie (2020), Pakket voor de verdediging van de democratie (2023), en bestaande gremia en processen.

De Commissie stelt de oprichting van een Europees Centrum voor Democratische weerbaarheid voor (*European Centre for Democratic Resilience, hierna: ECDW*). In het ECDW worden bestaande netwerken, deskundigheid, instrumenten en middelen van de EU en de lidstaten samengebracht. Het ECDW beoogt gemakkelijkere informatie-uitwisseling tussen Europese instellingen/gremia, relevante organisaties en tussen lidstaten onderling, alsmede de ondersteuning van capaciteitsopbouw. Bij de uitwerking van deze mededeling en de oprichting van het ECDW zal de bevoegdhedenverdeling tussen de EU en de onafhankelijke lidstaten gerespecteerd worden.

Om de integriteit van de informatieruimte te vergroten zal middels een onafhankelijk Europees netwerk van factcheckers de factcheckcapaciteit in alle officiële talen van de EU worden versterkt. Daarnaast zal het *European Digital Media Observatory* (EDMO) nieuwe, onafhankelijke monitoring- en analysecapaciteit ontwikkelen voor grote evenementen, zoals verkiezingen of crisissituaties, zijnde onder andere gezondheidsnoodgevallen of natuurrampen.³ De richtlijn audiovisuele mediadiensten wordt geëvalueerd en mogelijk herzien met het oog op de informatieruimte. Het gaat onder meer om de bescherming van minderjarigen, modernisering van reclameregels en prominentie van mediadiensten van algemeen belang.

Verschillende initiatieven uit het voorstel (o.a. het ECDW, EDMO en het Europees netwerk van factcheckers) hebben een bredere reikwijdte dan enkel EU-lidstaten door zich ook te richten op (potentiële) kandidaat-lidstaten. Op deze manier beoogt de Commissie gerichte capaciteitsopbouw te ondersteunen om ook (potentiële) kandidaat-lidstaten, als Oekraïne en Moldavië, weerbaarder te maken tegen FIMI (*Foreign Information Manipulation and Interference*) en hybride dreigingen, de democratische rechtsstaat te bestendigen en onder andere onafhankelijke media en mediavrijheid te versterken.

De Commissie stelt voor de weerbaarheid van onafhankelijke media te versterken door huidige financiële steun te verbinden met financiering voorgesteld in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK).⁴ De Commissie zal een actualisering van de EU-aanbeveling over de veiligheid van journalisten voorstellen en meer actie ondernemen ter ondersteuning van het bestaande EU-kader voor de bestrijding van onrechtmatige rechtszaken tegen publieke participatie (de SLAPP-richtlijn).

De Commissie beoogt de weerbaarheid van Europese en nationale instituties te versterken zonder competenties te wijzigen, bijvoorbeeld kijkend naar verkiezingsprocessen, politieke actoren en vrije en onafhankelijke verkiezingen. De Commissie zal het *European Cooperation Network on Elections* (ECNE) versterken door systematische informatie-uitwisselingen te organiseren over de integriteit van verkiezingsprocessen en de veiligheid van (kandidaat-)politieke ambtsdragers. Daarbij heeft de Commissie bijzondere aandacht voor (online) haat tegen vrouwen in politiek.⁵ De

³ De Commissie stelt een herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten voor met als doel de modernisering van reclameregels en met nadruk op het algemeen belang vanuit mediadiensten.

⁴ Specifiek het AgoraEU programma.

⁵ De Commissie vraagt hier en in andere initiatieven eveneens aandacht voor gender gelijkheid en de positie van vrouwen.

Commissie zal ook richtsnoeren presenteren over het verantwoorde gebruik van AI in verkiezingsprocessen, de verkiezingstoolkit voor digitale dienstencoördinatoren actualiseren, alsmede een aanbeveling met handreikingen presenteren om de veiligheid van politieke actoren te verbeteren.

De Commissie stelt daarnaast voor de maatschappelijke weerbaarheid en de betrokkenheid van burgers te vergroten. Naast maatregelen om de media- en digitale geletterdheid te bevorderen (alle leeftijden), zal de Commissie een competentiekader voor EU-burgerschap ontwikkelen, evenals richtsnoeren om de burgerschapsvorming op scholen te verbeteren. Ook zal de Commissie de maatschappelijke en democratische betrokkenheid van burgers in belangenbehartiging en besluitvorming ondersteunen door middel van participatie- en raadpleginginstrumenten, met bijzondere aandacht voor het lokale niveau en betrokkenheid van jongeren. Om burgers meer bewust te maken van hun democratische grondrechten, zal de Commissie een EU-gids voor democratie voorstellen gerelateerd aan EU-kaders en wetgeving.

De Commissie heeft ook oog voor vrijheid van wetenschap en artistieke vrijheid als belangrijke elementen voor democratische samenlevingen. Zij zal ook wetenschappelijk onderbouwde besluitvorming helpen bevorderen, onder meer door een aanbeveling over wetenschappelijke onderbouwing in de beleidsvorming vast te stellen. Ook heeft de Commissie aangegeven de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek te verankeren in EU-wetgeving. Daarnaast beziet de Commissie de mogelijkheid van het oprichten van een *European Centre of Expertise on Research Security*.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het beschermen en versterken van onze democratische rechtsstaat en democratische processen is een prioriteit van het kabinet. Dit gebeurt onder andere door het tegengaan van risico's en dreigingen voor het verkiezingsproces, het voorkomen dat mis- en desinformatie democratische processen en onze samenleving ondermijnt, en het versterken van de (democratische) weerbaarheid van burgers, maatschappelijke organisaties en de samenleving. Met het oog op de geopolitieke en technologische ontwikkelingen neemt het kabinet concrete maatregelen om dreigingen het hoofd te bieden.

Het kabinet staat voor een robuust en integer verkiezingsproces. Uw Kamer is op 4 juli jl. per brief geïnformeerd over de recent getroffen maatregelen om risico's op buitenlandse beïnvloeding in het verkiezingsproces tegen te gaan.⁶ Hierin is ook de offensieve aanpak tegen desinformatie aangekondigd, met onder andere de oprichting van een orgaan voor het detecteren van FIMI. Daarnaast werkt het kabinet breder aan het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding. De Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (WTMO) is

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36552, nr. 12

momenteel in behandeling in de Eerste Kamer. Tevens wordt gewerkt aan een uitvoeringswet voor de Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame. In de *Emancipatienota: Veilig Meedoen!* wordt nader toegelicht hoe dit kabinet zich inzet voor de veiligheid van vrouwen en lhbtq+ personen tegen desinformatie en online haat specifiek tegen hen gericht.⁷

Daarnaast erkent het kabinet dat het functioneren van Nederland als democratie en gemeenschap niet alleen goed openbaar bestuur vraagt, maar ook om actieve betrokkenheid van burgers zelf. Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Deze wet verplicht lokale overheden om binnen twee jaar een participatieverordening op te stellen. Op nationaal niveau zijn voorbeelden van burgerparticipatie het nationaal burgerberaad klimaat en de samenwerking met de Nationale Jeugdraad om betrokkenheid van jongeren bij EU-beleid te bevorderen.

Het kabinet constateert dat het werken voor de publieke zaak en de aantrekkelijkheid van het ambt onder druk staat.⁸ Het kabinet biedt met het programma weerbaar bestuur ondersteuning aan politieke ambtsdragers die te maken krijgen met (online) bedreigingen, agressie en geweld.⁹ Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de positie van vrouwen mede gelet op het feit dat zij frequenter en persoonlijker geraakt worden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026 zal het kabinet met de gemeenten extra aandacht besteden aan de veiligheid en bescherming van het verkiezingsproces en de betrokken personen.

Het kabinet ziet publieke en private media als essentieel voor een gezonde democratische rechtsstaat om inwoners gericht te informeren, zowel op nationaal als lokaal/regionaal niveau. Het kabinet signaleert dat het medialandschap en -beleid volop in beweging is; zo wordt de landelijke publieke omroep momenteel hervormd en wordt gewerkt aan het versterken van de lokale publieke omroepen.¹⁰ Terwijl de mediasector onder druk staat, onder meer door technologische ontwikkelingen en veranderd mediagebruik, is het voor het kabinet evident dat de behoefte aan onafhankelijke journalistiek onveranderd is gebleven.¹¹ De rol en betekenis van grote platformen, de digitaaldienstenverordening (DSA) en de uitvoeringswet, die 4 februari 2025 in werking is getreden en het toezicht regelt, is in dit kader ook relevant.¹²

Het kabinet ondersteunt het werk van Netwerk Mediawijsheid – waar meer dan 1200 partners bij aangesloten zijn – om de mediawijsheid te versterken, bijvoorbeeld via projecten als MediaMasters

⁷ Kamerstukken II 2024-2025, 30420, nr. 418

⁸ Monitor Integriteit en Veiligheid (2024); Kamerstukken II, 2024/25, 36600 VII, nr. 143

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 28844, nr. 279

¹⁰ Kamerstukken II, 2025-26, 36800 VIII, nr. 16

¹¹ Kamerstukken II, 2024-25, 32827, nr. 370. De WRR betitelde dit als de “platformisering” van de publieke ruimte.

¹² Staatsblad 2025, 21 (zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0050739/>). De wet wijst de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aan als digitaaldienstencoördinator en toezichthouder en de Autoriteit Persoonsgegevens als andere bevoegde autoriteit

of DichterBijNieuws.¹³ Tevens is Nederland in Europees verband voorloper met het ondersteunen van de veiligheid van journalisten bijvoorbeeld door het structureel financieren van PersVeilig.¹⁴ Het kabinet zet zich daarnaast via Wetenschapveilig¹⁵ in voor het beschermen van wetenschappers die bedreigd worden of zich niet veilig voelen.

Het beschermen van de democratische rechtsstaat doen wij niet alleen; initiatieven om de Europese samenwerking hiertoe te versterken worden verwelkomd.¹⁶

Het kabinet zet in op een stevige en structurele samenwerking met andere lidstaten en Europese instellingen om onze democratische en maatschappelijke weerbaarheid te beschermen en bevorderen.

Het kabinet voert actief samenwerkingsbeleid gericht op kandidaat-lidstaten van de EU. De democratische rechtsstaat, fundamentele waarden en principes zijn hierbij leidend, waarbij het kabinet steng vasthoudt aan de eisen voor EU-lidmaatschap, waaronder de Kopenhagen-criteria.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling en steunt het doel van gerichte samenwerking en maatregelen om onze democratische rechtsstaat en fundamentele rechten en waarden beter te beschermen tegen externe en interne dreigingen. Dit is een grote en urgente opgave, gelet op de geopolitieke ontwikkelingen, snel ontwikkelende (digitale) dreigingen en mogelijke impact hiervan op onze democratische processen als verkiezingen, en een veilige en eerlijke publieke ruimte. Een groot aantal lidstaten en kandidaat-lidstaten ervaart deze dreigingen ook. Het kabinet heeft wel vragen over de mate waarin een aantal van deze beleidsonderwerpen op EU-niveau thuishoren.

Het kabinet constateert evenwel dat een aanzienlijk deel van de mededeling nog nader moet worden uitgewerkt, zoals de aankondiging van verschillende aanbevelingen. Het kabinet zal de uitwerking van deze mededeling en onderhavige aanbevelingen bezien in het licht van het uitgangspunt dat de EU haar bevoegdheden alleen uitoefent wanneer dat noodzakelijk is. In het kader van de uitwerking van het EUDS, waarin de bescherming van de democratische orde centraal staat, benadrukt het kabinet dat er een duidelijkere koppeling nodig is tussen aantastingen van de kernwaarden van de EU en de inzet van de Commissie. Daarmee wil het kabinet borgen dat het EUDS niet alleen breed toepasbaar is, maar ook gerichtere acties omvat wanneer fundamentele Europese waarden daadwerkelijk onder druk staan. Bovendien is momenteel onvoldoende zichtbaar op welke wijze het EUDS daadwerkelijk bescherming biedt aan gemarginaliseerde groepen, zoals vrouwen, lhbtq+ personen of andere kwetsbare burgers.

¹³ [DichterBijNieuws: samen voor een vrije en veilige pers](#)

¹⁴ Kamerstukken II, 2024-25, 31777, nr. 56

¹⁵ Wetenschapveilig.nl

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 30821, nr. 304.

Het kabinet onderschrijft met de Commissie een aantal principiële uitgangspunten ten aanzien van deze mededeling: houd rekening met de bestaande competenties van de EU en lidstaten en het subsidiariteitsbeginsel, laat inhoud en feiten leidend zijn in een objectieve en controleerbare aanpak, faciliteer effectieve informatieverzameling en -deling met inachtneming van bestaande juridische en (veiligheids)technische kaders (zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming) en benut bestaande structuren en versterk die waar nodig met gerichte acties.

Het kabinet steunt in dit kader het initiatief voor het vormen van het ECDW. Het kabinet deelt de analyse dat de veelzijdige aard van de hedendaagse dreigingen vraagt om een beter geïntegreerde aanpak om informatie uit bestaande structuren samen te brengen op een centraal punt, en zo silovorming en overlappend werk te voorkomen. Gestructureerde samenwerking tussen de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) achten zowel de Commissie als het kabinet hierbij van belang om tot een effectieve aanpak te komen. Zoals de Commissie in de Mededeling schrijft, vindt het kabinet het van groot belang dat bij het ECDW de bevoegdhedenverdeling tussen lidstaten en de EU gewaarborgd blijft en dat de onafhankelijkheid van relevante organisaties in acht wordt genomen.

Conform de motie Paternotte¹⁷ pleit het kabinet in de uitwerking van het ECDW voor het opnemen van tegenmaatregelen wanneer er duidelijk sprake is van beïnvloeding van verkiezingen en ongewenste inmenging in democratische processen. Het is ook hier van belang om reeds bestaande structuren te gebruiken. Daarnaast ziet het kabinet kansen om informatiedeling rond FIMI-campagnes te versterken. Dit wordt al gedaan in de *Rapid Alert System* (RAS). Het ECDW kan (kandidaat)lidstaten hierin ondersteunen. Ten aanzien van FIMI, is het positief dat de Commissie – in samenwerking met de mediatoezichthouders – werkt aan een gemeenschappelijke lijst van criteria om op te treden tegen *rogue* mediadiensten van buiten de EU.

De samenwerking die de Commissie voorstaat met en steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten sluit aan bij het EU-uitbreidingsbeleid waarbij de fundamentele grondbeginselen (waaronder democratie, rechtsstaat en veiligheid) centraal staan. Het ligt in de rede – en is in lijn met de doelstellingen en ambities van het kabinet – om de samenwerking verder te versterken en het aangekondigde ECDW kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

Net als de Commissie, ziet het kabinet dat inzet nodig is voor het versterken van het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media. Daarom verwelkomt het kabinet het voorstel van de Commissie om een stakeholderplatform in te richten voor onafhankelijke, niet-institutionele partijen die kunnen bijdragen aan het werk van het ECDW. Dit platform kan de betrokkenheid van maatschappelijke actoren vergroten en daarmee de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat versterken. Hierbij is het belang dat hun rol helder is afgebakend ten opzichte van de structuren van het ECDW. Daarnaast kijkt het kabinet met belangstelling naar de

¹⁷ Kamerstuk 21501-02-3043

versterking van het EDMO-netwerk en samenwerking met factcheckers, waarbij wel de vraag speelt waarom er een nieuw factcheckersnetwerk moet worden opgezet en dit niet onder het reeds bestaande EDMO-netwerk of het *European Fact-checking Standard Network* kan vallen. Dit dient in de uitwerking verduidelijkt te worden met het oog op effectieve samenwerkingsstructuren, waarbij het belang van onafhankelijke en duurzame werking van de factchecknetwerken, en de continuïteit van de activiteiten die daarop gericht zijn, gewaarborgd wordt. Hoewel de onafhankelijkheid van het voorgestelde factcheckersnetwerk geborgd is, blijft dit voor het kabinet een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat er door de nationale of Europese overheid wordt gefactcheckt. Dit moet een rol blijven voor de onafhankelijke media en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Factchecken dient een bijdrage te leveren aan de bescherming van vrijheid van meningsuiting en het publieke debat. Voorkomen moet worden dat onwelgevallige meningen worden ingeperkt. Het al dan niet deelnemen aan zo'n netwerk moet een vrije keuze blijven. Ook is het van belang dat burgers zelf de ruimte behouden om een eigen oordeel over informatie te vellen. Het kabinet blijft zich daarom nationaal inzetten op het vergroten van mediawijdsheid en digitale geletterdheid zodat mensen, en in het bijzonder jongeren, een kritische blik houden op wat zij online tegen komen.

Het kabinet steunt de Commissie in haar onderzoeken naar overtredingen van de DSA door zeer grote online platformen en verwelkomt de uitbreiding van het handelingsperspectief voor nationale toezichthouders via een versterkte toolkit voor verkiezingen. Het kabinet steunt ook het voornemen van de Commissie om met de digitaledienstencoördinatoren een vrijwillige crisis- en incidentprotocol op te stellen, zoals bedoeld in artikel 48 van de DSA. Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie om te beoordelen in hoeverre ondertekenaars van de gedragscode inzake desinformatie hun verbintenissen naleven. Specifiek verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie om de transparantie van aanbevelingssystemen te vergroten.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om de samenwerking op het gebied van (weerbare) verkiezingen, met name via het *European Cooperation Network on Elections* (ECNE) verder te versterken. Het kabinet kijkt uit naar de aanbeveling inzake veiligheid voor politieke kandidaten en ambtsdragers. De Commissie besteedt met recht aandacht aan de veiligheid van gekozen volksvertegenwoordigers, kandidaten en politieke ambtsdragers. Het kabinet steunt de bijzondere aandacht die de Commissie heeft voor (online) haat tegen vrouwen in politiek. Het kabinet wil tevens met de Commissie en andere lidstaten werken aan gedeelde standaarden en normen tegen agressie en intimidatie van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Verder wil het kabinet samenwerken om online agressie en intimidatie op sociale media platformen tegen te gaan. De Nederlandse aanpak en praktijkvoorbeelden zijn in aanloop naar de publicatie van het EUDS gedeeld met de Commissie, onder andere via het ECNE.

Het kabinet kijkt positief naar het *Mediaweerbaarheidsprogramma* dat de nadruk legt op mediavrijheid, pluriformiteit en de koppeling met de ontwikkelingen in de digitale markt. Het kabinet onderschrijft de doelstellingen evenals de constatering dat adequate financiering benodigd is. Het kabinet nodigt de Commissie uit om het financiële arrangement nader uit te werken zodat helder is hoeveel geld er beschikbaar komt voor aanvragen.

De aangekondigde maatregelen kunnen voortbouwen op de nationale inzet ten aanzien van persveiligheid.¹⁸ Het kabinet onderstreept de in de strategie verwoorde opvatting dat het onderwijs een essentiële functie vervult bij het versterken en bestendigen van onze democratie. In relatie tot deze – en eerder door de Commissie - voorgestelde maatregelen wijst het kabinet op de autonomie van Nederlandse onderwijsinstellingen en de beperkte bevoegdheid van de EU op onderwijsbeleid.¹⁹

Het kabinet onderschrijft het belang van de verbetering van basisvaardigheden en uitwisseling van *best practices* tussen lidstaten onderling en met de EU. Het kabinet constateert dat diverse initiatieven op dit vlak nog nader uitgewerkt moeten worden door de Commissie; dit geldt voor de richtsnoeren voor leerkrachten en onderwijsactoren inzake het aanpakken van desinformatie en het bevorderen van digitale geletterdheid en de aankondiging van een nieuwe expertgroup (mogelijk in aanvulling op de bestaande *Media Literacy Expert Group*). Voor het kabinet is het van belang dat de nationale wettelijke opdracht aan scholen om invulling te geven aan burgerschapsonderwijs leidend blijft en dat de aangekondigde initiatieven deze opdracht ondersteunen.

Tot slot verwelkomt het kabinet de '*whole-of-society*' aanpak en het gebruik van wetenschappelijke kennis in de ontwikkeling van beleid. Dat is in lijn met het Nederlandse standpunt en sluit aan bij initiatieven om de weerbaarheid van bestuur, democratie en samenleving te vergroten met inachtneming van grondrechtelijke waarborgen en de kwaliteit van beleid te vergroten. Wel vraagt het kabinet aandacht voor de specifieke rol die het maatschappelijk middenveld kan spelen in het versterken van de (lokale) democratie en maatschappelijke weerbaarheid en hoe de samenwerking concreet ingericht wordt.²⁰ Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie voor het verankeren van de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek in EU-wetgeving, maar heeft nog wel vragen over de vorm en praktische uitwerking hiervan. Voor het kabinet is van belang dat dit aansluit op de afspraken die zijn gemaakt in de Europese Hoger Onderwijsruimte (EHEA), aangezien academische vrijheid niet alleen wetenschappelijk onderzoek maar ook het hbo- en wo-onderwijs raakt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar het zich laat aanzien kan de mededeling, in algemene zin, op steun van de lidstaten rekenen. Stevigere Europese samenwerking, ook met maatschappelijke instituties en kandidaat-lidstaten, wordt verwelkomd om de democratische en maatschappelijke weerbaarheid zelf, onderling en in samenhang te kunnen versterken. Er zijn ook zorgen of het voorstel het beoogde effect zal

¹⁸ Kamerstukken II 2024-25 31777, nr. 56.

¹⁹ Doel en reikwijdte moeten (om die reden) helder en scherp geformuleerd zijn en het kabinet zal bij nadere uitwerking van de voorstellen die bezien met inachtneming van de competenties tussen de EU en Nederland.

²⁰ Een belangrijk aspect hiervan is het waarborgen van publieke en private financieringsstromen om te investeren in democratische en maatschappelijke betrokken- en weerbaarheid. Zie hiertoe ook het BNC-fiche over de strategie maatschappelijk middenveld die gelijktijdig als één pakket door de Commissie is uitgebracht.

bereiken. Gelet op de reikwijdte van het voorstel en de *'whole-of-society'* benadering zal naast de gebruikelijke actoren een groot aantal instituties en organisaties betrokken zijn bij de uitwerking van de mededeling en het aangekondigde ECDW. De Commissie neemt die uitwerking nu ter hand. Het EP heeft het lid Tomas Tobé (EPP) als rapporteur benoemd en er is een eerste debat geweest over het EUDS. Reacties waren divers; van verwelkomend tot vragen of het EUDS gewenst is. Verder is relevant dat de Raad in Voorzitterschapsconclusies onder het Pools voorzitterschap het belang van democratische weerbaarheid, specifiek in de context van dit pakket, onderstreept heeft.²¹

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 is positief. De mededeling heeft betrekking op het bevorderen van de democratie en het maatschappelijke middenveld van de Europese Unie.

De democratie is één van de waarden waarop de Unie berust die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. De waarden van de Unie van artikel 2 VEU moet de EU (en haar lidstaten) eerbiedigen wanneer zij optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld. De Commissie kan deze mededeling uitvaardigen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU). Het betreft hier overigens geen aankondiging van concrete regelgeving, maar de Commissie wil met deze mededeling een strategie uitrollen die zich richt op het versterken van de betrokkenheid, bescherming, ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het kabinet hecht bijzonder veel waarde aan het goed naleven van het subsidiariteitsbeginsel gezien de nationale bevoegdheid op het gebied van democratische processen. De mededeling heeft tot doel het beschermen van de Europese democratieën. Gezien het grens overstijgend karakter van de beschreven problematiek in de mededeling, en de meerwaarde van kennisuitwisseling tussen de lidstaten, is optreden op EU-niveau wenselijk. Een gezamenlijke Europese aanpak op onderwerpen als bijvoorbeeld (heimelijke) beïnvloeding van statelijke actoren, is benodigd aangezien deze dreigingen niet stoppen aan de grenzen. Daarnaast spelen beïnvloedingsoperaties, zoals het verspreiden van desinformatie, zich vaak online af op zeer grote online platformen. Deze platformen opereren veelal in meerdere of alle lidstaten. Bovendien heeft samenwerking op EU-niveau meerwaarde doordat het bijdraagt aan de uitwisseling van kennis op het gebied van democratische processen tussen de lidstaten. Bijvoorbeeld het delen van *best practices* op het gebied van waarborgen verkiezingsintegriteit of

²¹ Bij de Raad Algemene Zaken op 27 mei 2025 heeft de Raad Voorzitterschapsconclusies onder Pools voorzitterschap breed ondersteund.

het bevorderen van het (online) publieke debat. Om die redenen is nader optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel het beschermen van de Europese democratieën. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat dit voorstel ziet op verbeterde kennis-deling en samenwerking, het harmoniseren van structuren en processen om gezamenlijk onze democratische samenleving beter te beschermen en bevorderen. De mededeling kondigt diverse niet-regulerende initiatieven aan, gericht op het creëren van maatregelen voor een sterke en vrije democratie, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van mediavrijheid en pluriformiteit. Het kabinet is van oordeel dat deze middelen in de juiste verhouding staan tot het bereiken van het doel. De aangekondigde acties gaan niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling genoeg ruimte laat aan de lidstaten om eigen taken, verantwoordelijkheden en beleidskeuzes te maken om eigenstandig en verdergaande maatregelen te nemen.

d) Financiële gevolgen

In deze mededeling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben. Wel worden diverse fondsen genoemd, zoals o.a. *Citizens Equality, Rights and Values* (CERV) en *Creative Europe*, die kunnen worden aangewend voor financiering van diverse initiatieven. Indien er desalniettemin toch voorstellen zijn met gevolgen 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, of voor 2028-2034, zoals AgoraEU, CERV+ en Media+. Mogelijke gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Onder het nieuwe MFK acht het kabinet het cruciaal dat er voldoende financiële ruimte binnen de beschikbare middelen van de Global Europe pilaar wordt gewaarborgd voor mensenrechten, democratie en goed bestuur.²²

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De lancering van het EUDS is ten dele een reactie op de geopolitieke spanningen en bedreigingen van onze democratische rechtsstaat en ten dele een ambitie om de institutionele kern van de EU en de lidstaten te versterken. In de *State of the Union 2025* heeft Commissievoorzitter Von Der Leyen de urgente ambitie en opgave vastgesteld om het fundament van Europa te versterken: een vrij en veilig Europa, met de nadruk op de grondbeginselen van de EU: menselijke waardigheid en waarden, gelijke behandeling voor een ieder, vrijheid, democratie en rechtsstaat.²³

²² BNC-fiche Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe van 16 juli 2025:

Fiche 17: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe | Publicatie | Rijksoverheid.nl

²³ Staat van de Unie, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union/state-union-2025_nl

De mededeling lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij het reeds ingezette beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten.

Fiche 10: Mededeling EU strategie Maatschappelijke Organisaties

1. Algemene gegevens

a) 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 het maatschappelijk middenveld

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 November 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 790

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0790 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 12 november 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het '*European Democracy Shield*' (hierna: EUDS) en de EU-strategie voor het maatschappelijk middenveld (hierna: de strategie) gepresenteerd. Beiden zijn eerder dit jaar aangekondigd in de politieke beleidslijnen en in de Staat van de Unie, uitgesproken door de voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen. In het EUDS wordt een reeks maatregelen en initiatieven gepresenteerd ter bescherming en bevordering van sterke en veerkrachtige democratieën in heel Europa. Het EUDS zal in een apart BNC-fiche behandeld worden. In dit BNC fiche zal de strategie behandeld worden.

De Commissie stelt dat een krachtig maatschappelijk middenveld bestaande uit onder andere maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers een belangrijke voorwaarde is voor een sterke democratie. Daarom heeft de Commissie in aanvulling op het EUDS, ook de strategie opgesteld. Deze strategie richt zich op het versterken van de betrokkenheid, bescherming, ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers,

zowel op Europees niveau, in EU-extern beleid als in de afzonderlijke lidstaten en kandidaat-lidstaten.

De strategie rust op drie hoofddoelstellingen. Allereerst richt de Commissie zich op het versterken van effectieve en betekenisvolle participatie van het maatschappelijk middenveld als partner in bestuur. Om hier invulling aan te geven zal er in 2026 een nieuw platform worden opgericht ter bevordering van de structurele dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en de Commissie. Ook formuleert de strategie tien leidende principes voor dialoog met het maatschappelijk middenveld. Nadruk ligt hierbij op belangrijke parameters voor dialoog zoals partnerschap, transparantie, vertegenwoordiging, inclusiviteit en verantwoordingsplicht.

De tweede doelstelling richt zich op het waarborgen van een open en veilige maatschappelijke ruimte waarbinnen maatschappelijke organisaties vrij en veilig kunnen opereren zonder bedreiging, intimidatie of belemmerende regelgeving. Daarvoor voorziet de strategie in onder andere monitoring van maatschappelijke ruimte, kennisdeling via een online kennis hub en mogelijke beschermings- en noodmaatregelen voor organisaties of mensenrechtenverdedigers die onder acute druk staan.

Tot slot wil de Commissie met de strategie inzetten op duurzame, toegankelijke en transparante financiering voor maatschappelijke organisaties, zowel op EU-niveau als nationaal. In het verlengde hiervan heeft de Commissie in haar aankomende Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2028-2034) een voorstel gedaan om de financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties te verhogen naar 9 miljard euro¹ middels het AgoraEU programma.² Daarnaast werkt de Commissie aan vereenvoudiging van de toegang tot EU-fondsen, het bevorderen van transparantie, het terugdringen van administratieve lasten en het stimuleren van aanvullende financieringsbronnen, onder meer door sterkere samenwerking met particuliere donoren en door het ondersteunen van pro-bono-netwerken van juristen en andere professionals.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderstreept dat een sterk maatschappelijk middenveld een essentieel onderdeel is van een weerbare democratische rechtstaat. Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers vervullen een essentiële en unieke rol als waakhond, belangenbehartiger, dienstverlener, bruggenbouwer en beleids- en kennispartner. Zij zijn onmisbaar in het ondersteunen van democratische betrokkenheid, het signaleren van maatschappelijke grieven, het bedenken van nieuwe en creatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen, en ze vormen een belangrijk onderdeel vormen van het systeem van *checks and balances*. Tegelijk erkent het kabinet dat de ruimte van het maatschappelijk

¹ De Commissie dient het financiële arrangement nog nader uit te werken; hiertoe zijn het AgoraEU programma en het CERV (Citizens, Equality, Rights and Values) programma in beeld.

² Kamerstukken II 2024/25 22112, nr. 4157.

middenveld in Nederland, in de Unie en daarbuiten krimpt en deelt zij de zorgen over deze negatieve ontwikkeling.³

Het kabinet hecht grote waarde aan de betrokkenheid van- en de dialoog met het maatschappelijke middenveld. Om deze samenwerking te waarborgen en versterken zijn verschillende structuren ingericht. Allereerst bevordert het Beleidskompas – de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid – de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden in de beleidsvoorbereiding en het werken in co-creatie. Dit sluit aan bij de werkwijze van opgabegericht en grenzeloos samenwerken, dat onderdeel is van goed ambtelijk vakmanschap. Daarnaast zet dit kabinet in op het versterken van invloed en zeggenschap voor burgers en het maatschappelijk middenveld op lokaal en nationaal niveau in Nederland, zodat de kracht van de samenleving benut wordt en meer mensen mee kunnen doen in democratie.⁴ Hierin is ook aandacht voor betekenisvolle participatie van jonge burgers.⁵

Voor de ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties is ook het overheidsbeleid ten aanzien van de filantropische sector van belang. Drie doelstellingen staan daarbij centraal; het stimuleren van geefgedrag, het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector en het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie in de aanpak van maatschappelijke opgaven.⁶ In samenwerking met een brede vertegenwoordiging uit het maatschappelijk middenveld werkt het kabinet aan de vermindering van en het voorkomen van nieuwe regeldruk bij vrijwilligersorganisaties, filantropische instellingen en maatschappelijk initiatief.⁷ Het kabinet zet zich daarnaast in voor een faciliterende omgeving voor maatschappelijke organisaties, donoren en filantropische fondsen.⁸

Tot slot vindt dit kabinet het belangrijk dat maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers worden ondersteund in zichzelf weerbaar te maken. Het kabinet doet dit bijvoorbeeld bij organisaties die opkomen voor vrouwen- en lhbtq+- rechten.⁹ Verder voorziet het kabinetsbeleid, waar mogelijk, in steun aan hervormingen in kandidaat-lidstaten. Dit gebeurt onder andere via het Maatschappelijke Transformatie (MATRA) programma voor de versterking van de democratie en de rechtsstaat.¹⁰

³ Kamerstukken II 2025/26 36800-XVII nr. 9.

⁴ Kamerstukken II 2024/25 36600-VII, nr. 142.

⁵ De Nationale Jeugdstrategie, <https://nationalejeugdstrategie.nl/>.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32740, nr. 21.

⁷ Kamerstukken II 2024/25 29515 nr. 494.

⁸ Kamerstukken II 2019/20 32740, nr. 21; . Kamerstukken II 2024/25 36600-VII, nr. 142.

⁹ Kamerstukken II 2024/25 30420 nr. B.

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26 23987 nr. 398.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel en steunt de doelstellingen welke bijdragen aan de versterking en bescherming van het maatschappelijk middenveld. De krimpende maatschappelijke ruimte in de Unie, door maatschappelijke ontwikkelingen en maatregelen van enkele lidstaten en verschillende kandidaat-lidstaten rechtvaardigt de voorgestelde inzet vanuit de Commissie. Desalniettemin ziet het kabinet enkele aandachtspunten.

Het kabinet acht het van belang dat de inzet op het maatschappelijk middenveld integraal past binnen de bredere inzet om Europese fundamentele rechten en waarden te beschermen en bevorderen. De strategie moet in samenhang bekeken worden met reeds bestaande strategieën, rapporten (Rechtsstaattrapportage, rapporten van het grondrechten agentschap FRA), (EU) wetgeving of aanbevelingen. Het kabinet mist in de huidige strategie een duidelijke koppeling met andere strategieën op het vlak van Europese fundamentele rechten en waarden zoals de EU strategie gelijkheid voor lhbtqi'ers 2026-2030 en de aangekondigde Gendergelijkheidstrategie 2026-2030. Ook ontbreekt een link met relevante EU wetgeving, zoals de Digital Services Act¹¹ en de anti-SLAPP richtlijn.¹² Het kabinet is van oordeel dat bij de uitwerking van het voorstel samenhang aangebracht dient te worden met bestaande en nieuwe initiatieven van de Commissie; evenals een verbinding met het werk van de Raad van Europa en de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om tot een sterke en geïntegreerde aanpak te komen.

De voorgestelde inzet op EU-buitenlandbeleid onder de strategie (hoofdstuk vijf) sluit aan bij het Nederlandse buitenlandbeleid.¹³ De strategie erkent de veelzijdige rol van het maatschappelijk middenveld en sluit aan bij de Nederlandse inzet om maatschappelijke ruimte en participatie van het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenverdedigers structureel te verankeren in het Europees buitenlandbeleid. Het kabinet verwelkomt het initiatief van de EC om lidstaten trainingen aan te bieden ter bevordering van de implementatie van het EU Visa Code Handboek, waaronder visa voor mensenrechtenverdedigers. Het kabinet acht het belangrijk dat de uitvoering van hoofdstuk vijf van de strategie complementair aan bestaande EU-instrumenten plaatsvindt en waar mogelijk gebruik maakt van bestaande structuren, zoals het *Team Europe Democracy*-verband en EU's mensenrechtenverdedigers beschermingsmechanisme.

Het kabinet onderschrijft het belang van het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het uitvoeren van deze strategie en staat positief tegenover de middelen die worden vrijgemaakt ter versterking van het maatschappelijk middenveld. Wel vraagt zij aandacht voor toegankelijkheid en begrijpelijkheid van deze middelen voor maatschappelijke organisaties zelf. Ook ziet ze graag meer aandacht voor de kansen die zelfregulering kan bieden in het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector. Ook in de onderhandelingen over het nieuwe MFK onderstreept het

¹¹ Verordening (EU) 2022/2065.

¹² Richtlijn (EU) 2024/1069.

¹³ Bijvoorbeeld gericht op lokaal eigenaarschap, Kamerstukken II 2024/25 36180 nr. 133.

kabinet voor het Global Europe instrument het belang van betekenisvolle participatie van het maatschappelijk middenveld in alle fasen van de beleids- en programmeringscyclus, in lijn met de motie Ceder.¹⁴

Ook vraagt het kabinet zich af hoe deze strategie zich verhoudt tot het door de Commissie voorgestelde transparantierichtlijn¹⁵ en de lopende onderhandelingen hierover. In de gesprekken daarover is aandacht gevraagd voor het risico van stigmatisering en toenemende lastendruk in geval maatschappelijke organisaties zich dienen te registreren in een lobbyregister. Het kabinet is waakzaam dat dit initiatief – maar ook anderen – niet leiden tot een onbedoeld effect – namelijk een afname van participatie in belangenbehartiging en besluitvorming. Het kabinet vraagt ook hier, ten aanzien van deze strategie, aandacht voor het risico van stigmatisering, toename van lastendruk (drempels) en onveiligheid van het maatschappelijk middenveld.¹⁶

Tot slot onderschrijft het kabinet het door de Commissie omschreven belang van een zorgvuldige monitoring van risico's en bedreigingen voor het maatschappelijk middenveld om vrij en veilig te kunnen functioneren, zoals het versterken van *early warning systems* voor het signaleren van krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld in kandidaat-lidstaten. Dergelijke monitoring kan resulteren in acties die maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers adequaat beschermen en ondersteunen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Zowel het EUDS als de strategie zijn eerder in 2025 aangekondigd in de politieke beleidslijnen en in de Staat van de Unie, uitgesproken door de voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen. De posities van lidstaten m.b.t. de strategie zijn nog niet bekend omdat de eerste besprekingen over dit voorstel nog moeten plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de positie van het Nederlands maatschappelijk middenveld.

Het Europees Parlement heeft een eerste bespreking van het EUDS gehouden. Dat leidt tot een verdeeld beeld in deze fase en veel fracties beraden zich nog op hun standpunt. Er zijn geluiden dat het EUDS en de strategie te weinig concrete voorstellen bevatten, die afdwingbaar zijn om tot effect te komen; andere fracties verwelkomen het EUDS en de CSO-strategie als een stap in de goede richting. Nadere standpuntbepaling volgt als de Commissie helderheid heeft gegeven over de concrete vervolgstappen en hoe de uitwerking van de beide voorstellen eruit ziet.

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

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25 22112 nr. 4159.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25 36514 nr. 7.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24 22112 nr. 3896.

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op het bevorderen van de democratie en het maatschappelijke middenveld van de Europese Unie. De democratie is één van de waarden waarop de Unie berust die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. De waarden van de Unie van artikel 2 VEU moet de EU (en haar lidstaten) eerbiedigen wanneer zij optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld. De Commissie kan deze mededeling uitvaardigen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU). Het betreft hier overigens geen aankondiging van concrete regelgeving, maar de Commissie wil met deze mededeling een strategie uitrollen die zich richt op het versterken van de betrokkenheid, bescherming, ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel het versterken van de betrokkenheid, bescherming, ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers, zowel op Europees niveau, in EU-extern beleid als in de afzonderlijke lidstaten. Gezien de grensoverschrijdende aard van de bedreigingen voor het maatschappelijk middenveld – en het feit dat veel maatschappelijke organisaties internationaal opereren – volstaat een nationale aanpak binnen de lidstaat niet. Een EU-aanpak met sturing en stimulans om de grensoverschrijdende problematiek aan te pakken is nuttig en gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel het versterken van de betrokkenheid, bescherming, ondersteuning en financiering van maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers, zowel op Europees niveau, in EU-extern beleid als in de afzonderlijke lidstaten. De mededeling is geschikt om deze doelstelling te behalen door voorstellen te doen omtrent de leidende principes voor dialoog tussen de Commissie en het maatschappelijk middenveld. De randvoorwaarden die gesteld worden in de mededeling worden door het kabinet geschikt geacht om aan de doelstelling te voldoen. De mededeling gaat niet verder dan noodzakelijk, en kan dienen ter inspiratie zonder normen en verplichtingen op te leggen. Er wordt daarmee voldoende ruimte gelaten voor de lidstaten om hun eigen beleidsafwegingen te maken.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting en geen consequenties voor de EU-begroting voorzien uit de navolging van deze mededeling. Eventuele extra personele capaciteit wordt opgevangen binnen bestaande budgettaire kaders. 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 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling

van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De strategie leidt niet rechtstreeks tot nieuwe wet- en regelgeving omdat de lidstaten niet verplicht zijn deze aanbevelingen over te nemen. Het kabinet steunt aanbevelingen die aansluiten op het huidige beleid. De Commissie voorziet uitdrukkelijk geen initiatief of uitwerking die tot competentieverschuiving leidt tussen de EU en nationale wet en regelgeving. De mededeling heeft daarmee geen effect op de regeldruk en concurrentiekracht.



TER BESLISSING

Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

R

Bescherming persoonlijke levenssfeer

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Datum

12 januari 2026

Onze referentie

BZ2623919

Opgesteld door

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Plandatum/Deadline

Kamer

4 februari 2026

Binnengekomen op

3 december 2025

Bijlage(n)

2

nota

BNC fiche Mededeling Versterking van de economische veiligheid van de EU

Aanleiding

Op 3 december jl. hebben de Europese Commissie (hierna: Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) de mededeling Versterking van de economische veiligheid van de EU (hierna: de mededeling) gepresenteerd. Naar aanleiding hiervan is een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)-traject gestart. Op 8 januari jl. heeft u hier een nota ter info over ontvangen.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd kennis te nemen van deze beslisnota en in te stemmen met het concept BNC-fiche.

Kernpunten

- De mededeling van de Commissie schetst een kader voor versterkte en meer proactieve inzet van bestaande instrumenten, de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, verbeterde informatie- en analysecapaciteit en nauwere samenwerking met lidstaten en het bedrijfsleven. De mededeling bevat geen concrete wetsvoorstellen of -wijzigingen.
- De mededeling benadrukt dat het veranderende geopolitieke landschap en de toenemende inzet van economische instrumenten voor strategische doeleinden de noodzaak vergroten van een proactieve, op risico-gebaseerde aanpak om strategische afhankelijkheden te verminderen en de weerbaarheid van de EU te versterken.
- In het BNC-fiche verwelkomt het kabinet de mededeling en beschouwt deze als een belangrijke stap in de versterking van de economische veiligheid (EV) van de EU, met steun voor een meer proactieve rol van de Commissie.
- Positieve punten voor het kabinet: belang van gerichte en geïntegreerde aanpak op EV en meer strategische en gecoördineerde inzet van instrumenten. Ook wordt betere coördinatie en samenwerking met de lidstaten en het bedrijfsleven genoemd.
- Aandachtspunten: de noodzaak van verdere concretisering en meer focus op promote- en partnerbeleid. Het beleid moet risico-gebaseerd en proportioneel blijven, met zo min mogelijk marktverstoring, en de

samenwerking met gelijkgezinde landen en partners niet onder druk zetten.

- Regeldruk krijgt expliciet aandacht in het fiche: nieuwe en bestaande maatregelen moeten uitvoerbaar en voorspelbaar zijn en mogen geen onnodige regeldruk veroorzaken.

Datum

12 januari 2026

Onze referentie

BZ2623919

Toelichting

- De mededeling bouwt voort op bestaande strategieën, zoals de Europese economische veiligheid strategie (2023) en de *Critical Raw Materials Act* (CRMA, via Resource EU).
- De mededeling stelt dat door toenemende dreigingen, zoals verstoringen van de wereldhandel en het instrumentaliseren van strategische afhankelijkheden, de risico's voor EV toenemen. Dit zet het handels- en investeringsklimaat, de industriële basis en de veiligheid van de EU verder onder druk. De Commissie stelt dat een meer proactieve houding nodig is.
- Vervolg proces: het BNC-fiche gaat ter zake via BNC (21/2) en CoCo (27/1) en ter goedkeuring naar de MR van 30 januari a.s., en daarna naar de Kamer.
- Het BNC-traject wordt gecoördineerd door BZ, in nauwe samenwerking met EZ en JenV, gezien het departementsoverstijgende karakter van het EV-beleid.
- Binnen dit traject lag de focus van EZ op het sterker naar voren brengen van het promote-beleid, terwijl JenV zich vooral richtte op de nationale veiligheidscomponenten.
- Op 3 december jl. is ook het actieplan Resource EU en amendering CRMA gepubliceerd door de Commissie. U wordt hierover via een apart BNC-traject geïnformeerd en ter accodering gevraagd.



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar
Nee

Onze referentie
2026-0000014003

Datum
13 januari 2026

Opgesteld door

5.1.2.e

KIEM

T 5.1.2.e

Samengewerkt met

Bijlage(n)
3

Aan
Van

MBZK
KIEM

nota

Concept BNC-fiche EU Agenda for Cities

Aanleiding

Op 3 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: 'de Commissie') een Mededeling over een EU Agenda voor Steden (*EU Agenda for Cities*, hierna 'de Agenda').

Over de Agenda wordt door BZK en VRO een BNC-fiche opgesteld (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), waarin de positie van het kabinet wordt vastgelegd. Het fiche wordt besproken in het BNC-overleg van 21 januari, en in de Coördinatie Commissie Europa (CoCo) van 27 januari. Op vrijdag 30 januari ligt het fiche ter goedkeuring voor in de Ministerraad, waarna het naar beide Kamers zal worden gestuurd.

U bent op 8 december 2025 geïnformeerd over de inhoud van de Mededeling, waarbij ook een eerste appreciatie ter goedkeuring aan u is voorgelegd. De lijn uit die nota (zie bijlage 2) is gevolgd in het voorliggende BNC-fiche.

Voor de inhoud en de doorgeleiding is uw akkoord vereist. De deadline hiervoor is vrijdag 16 januari 12:00.

Een vergelijkbare nota gaat naar uw collega van VRO.

Geadviseerd besluit

- Akkoord gaan met de inhoud van het concept-fiche (zie bijlage 1), en doorgeleiding naar het BNC-overleg, de CoCo en de MR.

Kernpunten

- In de Agenda zet de Commissie haar beleidsvisie en bijbehorende actieagenda over de rol en positie van steden in Europa uiteen. Omdat de Commissie op het gebied van stedelijk beleid formeel geen mandaat heeft en slechts een faciliterende en coördinerende rol kan spelen, wordt dit gedaan in de vorm van de (niet bindende-) Mededeling (bijlage 3).
- De Commissie is zeer positief over het economische en sociale belang van steden en hun rol bij het uitvoeren van EU-regelgeving en -prioriteiten, en de totstandbrenging van de grote transitie. Steden worden gezien als cruciale partners voor het aanpakken van grensoverschrijdende

uitdagingen klimaatverandering, weerbaarheid, sociale cohesie en concurrentievermogen. De rol van steden bij het tegengaan van het woningtekort en het bevorderen van betaalbare huisvesting wordt benadrukt.

Onze referentie
2026-0000014003

Datum
13 januari 2026

- Het kabinet stelt vast dat de Agenda in grote lijnen aansluit bij het Nederlandse beleid op stedelijk gebied, en bij de Nederlandse praktijk van nauwe interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en medeoverheden.
- De Commissie wil inzetten op eenvoudigere regels en minder administratieve lasten voor steden. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet om knellende regelgeving en implementatiedruk vanuit Europa te verminderen. Over de precieze invulling van de rol van steden bij het tegengaan van Europese regeldruk is de Agenda nog onduidelijk.
- De Agenda komt niet met nieuwe financiering voor stedelijke ontwikkeling. De Commissie moedigt lidstaten alleen aan om bij het financieren van stedelijke strategieën rekening te houden met de specifieke kenmerken van steden en stedelijke gebieden, met name bij het invullen van de verplichte Nationale en Regionale Partnerschap Plannen, die in het kader van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) vanaf 2028 ingaat. Het kabinet benadrukt dat dit aan de lidstaten is.
- Het kabinet signaleert dat de rol van de lidstaten bij het uitvoeren van de Agenda aandacht verdient en nader moet worden ingevuld, aangezien deze zich in het huidige voorstel vooral lijkt te richten op directe samenwerking tussen steden en de Commissie. Ook de verhouding met de al bestaande Europese Agenda Stad (*Urban Agenda for the EU*) is nog onvoldoende duidelijk.
- Het kabinet is in grote lijnen positief over de Agenda, die de rol en het belang van steden in de EU onderkent. Daarbij wordt wel vermeld dat de Agenda niet meer dan een visie op stedelijke ontwikkeling in Europa is, zonder directe juridische en financiële gevolgen. Of en in hoeverre de Agenda haalbaar en impactvol zal zijn hangt af van de bereidheid van de Commissie om de voorgestelde acties ten aanzien van simplificatie, betere regelgeving en dialogen concreet uit te voeren, in samenwerking met de lidstaten en de steden.
- Vrijwel alle lidstaten zijn na een eerste bespreking positief over de Agenda, en over het feit dat deze de rol van steden in de EU erkent en bevordert. Net als het kabinet hebben de lidstaten wel vragen de concrete uitvoering, met name over de financiering, de rol van de lidstaten, en de verhouding tot bestaande stedelijke programma's als de Europese Agenda Stad.
- Het fiche is intern en interdepartementaal afgestemd, onder andere met de ministeries van VRO (mede-penvoerder), AZ, EZ, FIN, BZ, IenW, JenV, KGG, SZW, VWS en OCW. Daarnaast is afgestemd met de koepelorganisaties van de medeoverheden, IPO en VNG.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Concept BNC-fiche over de EU Agenda for Cities	
2	Nota eerste appreciatie van 15 december 2025	
3	Mededeling van de Europese Commissie over een EU-Agenda voor Steden	

Onze referentie

2026-0000014003

Datum

13 januari 2026



Fm

TER BESLISSING

Aan

de minister

17/01

Persoonsgegevens

nota

BNC-fiche kapitaalmarktintegratie- en toezichtpakket en
BNC-fiche Finaliteitsverordening

Datum

12 januari 2026

Notanummer

2025-0000623108

Bijlagen

1. BNC-fiche Kapitaal Marktintegratie- en toezichtpakket
2. BNC-fiche Finaliteits-Verordening
3. Verordening KTP
4. Richtlijn KTP
5. Finaliteitsverordening

Aanleiding

- De Europese Commissie heeft op 4 december 2025 een pakket voorstellen gepubliceerd om barrières binnen de interne markt voor kapitaal weg te nemen en de eenduidigheid van het toezicht voor financiële instellingen te verbeteren (bijlagen 3, 4 en 5). Dit pakket is een belangrijke pijler van de Spaar en Investeringsunie.
- Zoals gebruikelijk zijn deze Europese voorstellen samengevat en geapprecieerd in BNC-fiches. Voor dit pakket zijn er twee BNC-fiches opgesteld.
- De BNC-fiches staan geagendeerd voor de BNC-commissie van 21 januari en de ministerraad van 30 januari a.s.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met de bijgevoegde BNC-fiches in bijlage 1 en 2 en de daarin voorgestelde kabinetsinzet? Indien u akkoord bent, zullen wij deze fiches agenderen in de BNC-commissie.
2. Graag tevens uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- Het BNC-fiche Kapitaalmarktintegratie en toezichtpakket bevat de appreciatie van de voorstellen voor een wijzigingsverordening en wijzigingsrichtlijn om verschillende verordeningen en richtlijnen op het terrein van de financiële markten aan te passen. Dit met als doel te zorgen voor verdere Europese integratie van de kapitaalmarkten en centralisatie van het toezicht bij de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA). Belangrijke onderdelen van het pakket zijn:
 - Het omzetten van een deel van de regelgeving van een richtlijn naar een verordening om daarmee nationale verschillen tegen te gaan. Hiermee sluit het pakket aan bij de versimpelingsambitie van de Commissie.
 - Meer ruimte voor pilots door sectorpartijen met Distributed Ledger Technology¹.

¹ Distributed Ledger Technology (DLT) is een IT-techniek die in de financiële sector wordt gebruikt om transacties transparant, snel en veilig te verwerken zonder tussenpersonen, wat

16/1

- Het overhevelen van het toezicht op cryptoactivadienstverleners (crypto asset service providers of CASP's), significante CSD's², CCP's³ en handelsplatformen naar ESMA.
- Het BNC-fiche Finaliteitsverordening bevat de appreciatie van het voorstel om de bestaande finaliteitsrichtlijn om te zetten in een finaliteitsverordening.
 - De finaliteitsrichtlijn biedt bescherming aan financiële overboekingsopdrachten in aangewezen systemen van CCP's en CSD's tegen de terugwerkende kracht van faillissement van een deelnemer aan die systemen. Hierdoor worden transactieketens niet verstoord door een faillissement. De richtlijn stamt uit 1998 en wordt omgezet in een verordening.
- De voorstellen van de Commissie kunnen een grote bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van de kapitaalmarktunie. Daarbij is het van cruciaal belang dat er vooruitgang wordt geboekt op alle elementen in deze voorstellen omdat het elkaar versterkende elementen zijn en dus bij voorkeur als geheel worden behandeld. Voortgang op alle elementen zal een grotere bijdrage leveren aan een sterke Europese kapitaalmarkt dan de som der delen. Daarom moet de beoordeling van deze voorstellen ook in samenhang worden gelezen. De algemene appreciatie van deze voorstellen is daarmee positief.
- Een belangrijk onderdeel van de nu voorgestelde wijzigingen is het overhevelen van het toezicht op en de vergunningverlening aan enkele grote marktpartijen naar ESMA. Nederland is, vanwege onze relatief goed ontwikkelde kapitaalmarkt, de thuisbasis voor relatief veel grote internationaal opererende handelsplatformen die onder de reikwijdte van deze voorstellen vallen.

Toelichting

Het voorstel bestaat uit een omnibusverordening, een omnibusrichtlijn en een voorstel waarin de finaliteitsrichtlijn wordt ingetrokken en wordt vervangen door een verordening. Hierna volgt een toelichting, waarbij de voorgestelde appreciatie zoals is opgenomen in het BNC-fiche wordt weergegeven.

Verordening (EU) Nr. 1095/2010 (Europese Autoriteit voor effecten en markten, ESMA-verordening). Dit is de Europese verordening die de oprichting van ESMA heeft ingesteld. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn:

- Direct toezicht naar ESMA voor de grootste significante handelsplatformen, CCP's (centrale tegenpartijen), CSD's (centrale effectenbewaarinstellingen) en alle CASP's (cryptoactivadienstverleners). In het BNC-fiche hebben we dit positief beoordeeld omdat dit in lijn is met de kabinetsinzet op de kapitaalmarktunie.
- Aanpassingen in de governance van ESMA, waaronder het instellen van een executive board (EB) en uitbreiding van het aantal fte. Beoordeling is in beginsel positief, maar er moet aandacht blijven uitgaan naar efficiëntie van het systeem.

de kosten verlaagt, de efficiëntie verhoogt en het risico op fraude of fouten vermindert, waardoor het potentieel heeft om het traditionele financiële systeem te transformeren.

² Een CSD (Central Securities Depository, centrale bewaarinstelling) zorgt voor het registreren en bewaren van effecten, en na een transactie op de financiële markten zorgen CSD's voor de gelijktijdige uitruil tussen effecten en de daartegenoverstaande betaling.

³ Een CCP (Central Counterparty, centrale tegenpartij) plaatst zich als tegenpartij in alle transacties tussen koper en verkoper en neemt hierdoor het tegenpartijrisico van handelende partijen over. Omdat de CCP levering van effect of geld garandeert, ook bij niet-levering door een koper of verkoper, wordt de stabiliteit van de markt gewaarborgd.

- De voorstellen introduceren daarnaast een gecentraliseerde datastrategie om de efficiëntie van het toezicht te verhogen en dubbele rapportages te voorkomen. Dit is positief beoordeeld, omdat het bijdraagt aan een efficiënte en effectieve werking van het toezicht.
- De kosten van het directe toezicht worden volledig gefinancierd door de sector, via doorrekening aan ESMA. De kosten voor de convergentietaken en de transitie worden bekostigd door de Commissie en de nationale toezichthouders. Beoordeling is in beginsel positief, met als belangrijkste kanttekening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de Europees afgesproken financiële kaders.

Verordening (EU) nr. 600/2014 (MiFIR - Markets in Financial Instruments Regulation): Regels betreffende markten voor financiële instrumenten, waaronder transparantievereisten voor en na de handel en transactierapportage. Deze wijzigingen zijn positief beoordeeld omdat ze de transparantie van de handel in financiële instrumenten verbeteren en het regelgevend kader verder harmoniseren. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Verbeteringen in de verplichtingen om transactiedata door te geven aan de uitvoerder van de geconsolideerde tape voor handelsdata zodat er een volledige Europese Best Bid and Offer (EBBO) overzicht zal komen.
- De voorschriften inzake niet-discriminatoire toegang van een handelsplatform tot een CCP en van een CCP tot een handelsplatform (oftewel "Open Access") worden aangepast zodat het moeilijker wordt voor een handelsplatform en een CCP om elkaar toegang te weigeren. Deze wijziging van de zogenoemde Open Access-bepalingen moeten we nog nader appreciëren.
- Het toezicht op bepaalde exploitanten van handelsplatformen wordt overgeheveld van de nationale toezichthouders naar ESMA. Deze overheveling ziet op (i) marktexploitanten die in meerdere lidstaten handelsplatformen exploiteren, de zogenoemde Pan European Market Operators (PEMO's) - zoals Euronext en Nasdaq Nordic - en (ii) marktexploitanten en beleggingsondernemingen die zogenoemde significant trading venues (STV) exploiteren. De nationale toezichthouders houden wel een rol in het toezicht als "national surveillance authorities".

Verordening (EU) nr. 648/2012 (EMIR - European Market Infrastructure Regulation): Regels voor CCP's om de stabiliteit van de financiële markten te verbeteren. Deze wijzigingen zijn beoordeeld als positief, omdat ze bijdragen aan effectief toezicht en concurrentie binnen de afhandeling van transacties. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- CCP's worden als significant of niet-significant aangemerkt. Significante CCP's vallen direct onder toezicht van ESMA.
- Groepen met een CCP komen sneller onder ESMA-toezicht.
- ESMA wordt voorzitter van alle EMIR-toezichtcolleges (een samenwerking van nationale toezichthouders) voor niet-significante CCP's.

Verordening (EU) nr. 909/2014 (CSDR - Central Securities Depositories Regulation): Regels voor centrale effectenbewaarinstituten (CSD's) en het verbeteren van de vereffening van effectentransacties in de EU. Deze voorstellen zijn positief beoordeeld omdat ze bijdragen aan een effectief en geharmoniseerd raamwerk voor de afhandeling van transacties in financiële instrumenten binnen de EU en daarmee bijdragen aan een sterkere kapitaalmarktunie. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- CSD's worden als significant of niet-significant aangemerkt. Significante CCP's vallen onder direct toezicht van ESMA.
- Groepen van CSD's komen onder ESMA-toezicht.
- Minder vereisten aan grensoverschrijdende dienstverlening door het EU-paspoort te versterken.
- Oprichting van een centrale database met alle info en aanvragen, toegankelijk voor alle toezichthouders.
- Verplichte aansluiting van CSD's bij T2S.⁴
- Meer verplichte links tussen CSD's onderling.

Verordening (EU) 2019/1156: verordening betreffende het faciliteren van de grensoverschrijdende distributie van instellingen voor collectieve beleggingen. Voorstellen om het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen makkelijker te maken. Deze voorstellen zijn positief beoordeeld omdat ze de lastendruk verlagen en het grensoverschrijdend aanbieden van fondsen in de EU vergemakkelijken.

Verordening (EU) 2022/858 (DLT pilot regime - voor marktinfrastucturen gebaseerd op distributed ledger technology). Deze voorstellen zijn positief beoordeeld omdat ze bijdragen aan de innovatiekracht van zowel bestaande partijen als nieuwkomers. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- In de breedte wordt in dit pakket ingezet op een meer technologie-neutrale aanpak waardoor de toepassing van DLT in het financiële stelsel makkelijker moet worden.
- Het bestaande DLT-Pilot Regime, dat in 2023 in werking is getreden, is rigide. De lasten voor kleine innovatieve partijen waren te zwaar, terwijl grote bestaande partijen uitgesloten werden van deelname door de vastgestelde limieten op het handelsvolume. Een uitbreiding van de limieten en de reikwijdte van het regime lijkt daarom passend.
- De voorwaarden voor de DLT-pilot worden verruimd en het toepassingen waarvoor het pilot regime werkt uitgebreid.

Verordening (EU) 2023/1114 (MiCA - Markets in Crypto-Assets Regulation): Regels voor markten in cryptoactiva om consumentenbescherming en financiële stabiliteit te waarborgen. Deze voorstellen zijn in beginsel positief beoordeeld met de kanttekening dat er oog moet worden gehouden voor de uitvoering en proportionaliteit. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Overgang naar ESMA-toezicht voor alle cryptoactivadienstverleners (CASP's) Verplaatsing van het toezicht naar ESMA voor (niet-bancaire) financiële instellingen die belangrijke cryptoactivadiensten verlenen.

De **Omnibus Richtlijn** bevat wijzigingen van de UCITS-, AIFMD- en MiFID II-richtlijnen en heeft tot doel het grensoverschrijdend kunnen aanbieden van fondsen te vergemakkelijken om zodoende schaalvoordelen te kunnen creëren. Ook bevat het pakket voorstellen om de toezichtpraktijken verder te harmoniseren door ESMA. Deze voorstellen zijn positief beoordeeld omdat de voorstellen bijdragen aan het verlagen van de regeldruk en het de schaalbaarheid van

⁴ Als banken in de EU geld overmaken naar elkaar, loopt dat via De Nederlandsche Bank (DNB) en andere centrale banken. Daarvoor is een apart betalingssysteem: T2. Voor effectentransacties gebruiken zij een apart platform: TARGET2 Securities (T2S). Meer dan 1.000 banken maken gebruik van T2 om eurotransacties uit te voeren, voor zichzelf of voor hun klanten.

beleggingsfondsen in de EU ten goede kan komen. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het wordt mogelijk gemaakt voor beleggingsfondsen (AIF's en UCIT's)⁵ om bewaardiensten af te nemen van aanbieders in een andere lidstaat. Het zogenoemde paspoort voor bewaardiensten.
- ESMA krijgt meer mogelijkheden om het toezicht dat op nationaal niveau blijft te harmoniseren:
 - Vergunningaanvraag: harmonisatie van informatie die aan toezichthouders dient te worden verstrekt, opstellen formats en vaststellen tijdslijnen.
 - Versimpelen notificatieprocedure fondsen: lidstaat van ontvangst mag geen aanvullende eisen meer opleggen (bijvoorbeeld reclameregels of lokale aanwezigheid van fondsen) aan beheerders die AIF's en UCIT's willen aanbieden in de lidstaat.
 - Als er verschil van mening is tussen toezichthouders vanwege het ontbreken van toezicht of het stellen van nadere eisen aan beheerders die grensoverschrijdend willen aanbieden, kan ESMA ingrijpen.
- Er komt erkenning voor groepen van vermogensbeheerbedrijven (beheerders van AIF's/UCIT's/beleggingsondernemingen) met als doel dat het makkelijker wordt voor grote groepen om actief te zijn in meerdere landen. Uitbesteden van taken binnen de groep wordt niet meer als uitbesteding gezien.

Richtlijn (EU) 2014/65 (MiFID II – Markets in Financial Instruments Directive)

Markten voor financiële instrumenten. Nederland staat positief tegenover meer gecentraliseerd EU-toezicht voor grensoverschrijdende handelsplatformen. De overheveling van MiFID II-regels naar MiFIR betekent dat veel bepalingen in de Wft komen te vervallen.

Het voorstel voor **het omzetten van de Finaliteitsrichtlijn in een Finaliteitsverordening** is bedoeld om de oude richtlijn (uit 1998) om te zetten in een verordening zodat regels omtrent finaliteit en de bescherming van financiële transacties in systemen tegen faillissement uniformer geïmplementeerd worden in lidstaten. Deze wijzigingen zijn positief beoordeeld omdat de bepalingen gedateerd waren en een verordening zorgt voor meer harmonisatie. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Verduidelijking van de regels voor het indienen van opdrachten in het systeem, wanneer deze onherroepelijk zijn en wanneer er sprake is van finaliteit.
- Oprichting van een centrale database, in lijn met EMIR en CSDR.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

In de kamerbrief over de kabinetsinzet voor de kapitaalmarktunie van 17 maart 2025⁶ heeft het kabinet zich positief uitgesproken over sterker toezicht op en eenduidigere regels voor de kapitaalmarkten in de EU en voor meer en divers kapitaal aanbod. De voorstellen die nu door Commissie zijn gedaan geven voor een

⁵ Instellingen voor collectieve belegging in effecten. De UCIT's-richtlijn reguleert (beheerders van een of meer) UCIT's. De AIFM-richtlijn reguleert beheerders van een of meer AIF's. Voor beide collectieve beleggingsvehikels is de AFM de vergunningsverlener.

⁶ Te vinden via <https://open.overheid.nl/documenten/b8136a9b-c24a-4d93-9366-4e502753080b/file>

groot deel invulling aan die wensen. De Kamer heeft op verschillende moment aandacht gevraagd voor de voortgang op de kapitaalmarktunie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Minister van Justitie en Veiligheid

nota

Bijlage(n)

1. BNC-fiche Mededeling over het EU actieplan tegen drugshandel
2. BNC-fiche Mededeling over de EU-Drugsstrategie 2026-2030

1. Aanleiding

Op 4 december 2025 heeft de Europese Commissie de mededelingen over de EU Drugsstrategie 2026–2030 en het bijbehorende actieplan tegen drugshandel gepubliceerd. Deze documenten vormen de opvolging van de strategieën voor de periode 2021–2025. De EU Drugsstrategie legt de prioriteiten vast voor het Europese drugsbeleid, met een focus op zowel de preventie van drugsgebruik als de aanpak van drugscriminaliteit. Het actieplan is specifiek gericht op de bestrijding van drugshandel en de versterking van de interne veiligheid van de EU.

Het fiche over de EU-drugsstrategie is opgesteld door het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport in nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het fiche over het EU-actieplan is opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op de BNC-fiches.

3. Kernpunten

- EU Drugsstrategie: De strategie richt zich op vijf pijlers: paraatheid en vroegsignalering, gezondheid en preventie, bestrijding van drugshandel, schadebeperking en versterking van internationale samenwerking.
- Actieplan tegen Drugshandel: Dit actieplan bevat 19 acties, verdeeld over zes thematische gebieden, waaronder het sluiten van illegale smokkelroutes, versterking van civiel-militaire partnerschappen, en het verbeteren van de samenwerking tussen EU-agentschappen en nationale autoriteiten.
- Het kabinet is positief over beide documenten en onderschrijft de bredere multidisciplinaire aanpak van de aanpak van drugs, met een sterke focus op preventie, gezondheid, en samenwerking met derde landen.

4. Toelichting

Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (de BNC op 21 januari en de CoCo op 27 januari), wordt het fiche naar verwachting ter instemming aangeboden aan de MR van 30 januari 2026 en daarna naar de Kamer verzonden.
- Verdere behandeling van het voorstel verloopt via de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Kernpunten EU drugsstrategie

- De Commissie legt de nadruk op het verbeteren van de monitoring van drugsgerelateerde dreigingen. Dit omvat dreigingsanalyses, het verbeteren van de vroegsignalering van nieuwe drugsontwikkelingen en het versterken van de paraatheid van lidstaten om snel in te spelen op opkomende trends.
- De Commissie moedigt lidstaten aan om preventie-inspanningen te versterken. Er zal worden geïnvesteerd in capaciteitsopbouw voor mentale gezondheidszorg.
- De Commissie wil de samenwerking tussen de EU-agentschappen (Europol, Frontex, MAOC-N) versterken om de georganiseerde drugshandel effectiever aan te pakken.
- Er wordt ingezet op het verminderen van de maatschappelijke impact van drugsgebruik, waaronder het tegengaan van drugsgerelateerd geweld en het voorkomen van de rekrutering van jongeren door criminele netwerken. Lidstaten worden aangemoedigd om harm-reduction maatregelen uit te breiden.
- De Commissie wil haar samenwerking met derde landen intensiveren om gezamenlijke inspanningen te leveren tegen de mondiale drugshandel en precursorstromen. Er komt specifieke aandacht voor de samenwerking met landen in Latijns-Amerika, West-Afrika en de Westelijke Balkan.

Kernpunten Actieplan tegen Drugshandel

- Het actieplan omvat 19 acties verdeeld over zes thematische gebieden.
- *Aanpassen aan veranderende routes en modus operandi*: Het actieplan voorziet in maatregelen om illegale handelsroutes te blokkeren, waaronder het verbeteren van de informatie-uitwisseling over vervoersbewegingen en het gebruik van nieuwe technologieën zoals drones en satellieten om smokkelroutes te monitoren.
- *Preventie van drugscriminaliteit en tegengaan van druggerelateerd geweld*: Er wordt een toolbox ontwikkeld voor lidstaten om jongeren te beschermen tegen rekrutering door criminele netwerken. De Europese Drugsagentschap (EUDA) zal best practices en kennis delen ter ondersteuning van lidstaten.
- *Versterking van de samenwerking tussen rechtshandhaving, justitie en douane*: De Commissie stelt voor om de samenwerking tussen Europol, Frontex, douane en justitiële autoriteiten te verbeteren, door de inzet van nieuwe technologieën en betere informatiedeling. De versterking van operationele netwerken zoals MAOC-N wordt daarbij als een belangrijke stap gezien.
- *Aanpak van synthetische drugs en precursoren*: De Commissie wil de wetgeving rondom precursoren herzien en de samenwerking met de chemische industrie versterken om de productie van synthetische drugs tegen te gaan. Zie hiervoor ook het BNC-fiche Herziening wetgeving drugsprecursoren.

- *Stimuleren van onderzoek, ontwikkeling en innovatie:* Het actieplan moedigt lidstaten aan om innovatieve technologieën te ontwikkelen voor de opsporing van drugs.
- *Versterken van internationale samenwerking en partnerschappen:* De Commissie wil de samenwerking met derde landen versterken door gezamenlijke onderzoekscentra op te zetten en gebruik te maken van diplomatieke kanalen voor meer coördinatie en informatie-uitwisseling over internationale smokkelroutes.

Beoordeling

- Het kabinet staat positief tegenover zowel de EU-drugsstrategie als actieplan tegen drugshandel. Beide mededelingen zijn in lijn met de prioriteiten van Nederland en versterken de bestaande aanpak van het kabinet tegen drugscriminaliteit en de volksgezondheid. In het kader van de EU-drugsstrategie vraagt het kabinet meer aandacht voor preventie en maatschappelijke schadebeperking. Binnen het EU-actieplan vraagt het kabinet meer aandacht voor de aanpak van criminele geldstromen als essentieel onderdeel van een effectieve aanpak van drugssmokkel in het EU actieplan. Ook gezien de lopende initiatieven op criminele geldstromen vanuit de coalitie van zeven Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit (C7)
- De strategie en het actieplan leggen de basis voor de Europese aanpak in de komende jaren. De maatregelen zullen de aankomende tijd verder worden uitgewerkt en hebben geen directe gevolgen voor nationaal beleid.
- De grondhouding van het kabinet over de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit is positief.

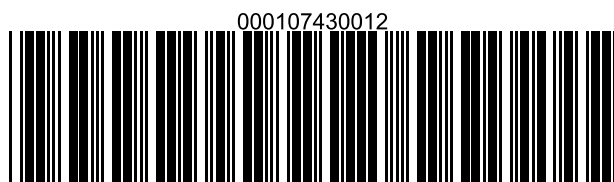
5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige is geen informatie opgenomen in de nota die niet openbaar gemaakt kan worden.



Parafenlijst: BNC-fiche EU-drugsstrategie en EU actieplan tegen drugshandel - 7077503



**BNCfiches EU-drugsstrategie en EU actieplan tegen
drugshandel**

Organisatieonderdeel
Behandelaar zaak

Afstemmen -
26-01-2026 10:17

Eindparaaf - Minister van JenV
25-01-2026 10:53

Paraferen - 16-01-2026 17:54

Visie vooraf -
16-01-2026 16:56

Paraferen -
14-01-2026 21:24

Paraferen -
14-01-2026 19:22

Aan de Minister van Economische Zaken

Akkoord.

nota
TER BESLISSING

Openbare beslisnota BNC-fiche Resource EU
Actieplan en voorstel tot aanpassing van de
verordening kritieke grondstoffen

Parafenroute

[Redacted signature area]

Mede namens Staatssecretaris Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp
Mede namens Staatssecretaris Infrastructuur en Waterstaat

Aanleiding

De Europese Commissie heeft op 3 december 2025 het RESourceEU Actieplan (hierna: Resource EU) en een voorstel tot aanpassing van de verordening kritieke grondstoffen (Critical Raw Materials Act, CRMA) gepubliceerd als onderdeel van het Economische Veiligheidspakket. De voorstellen beogen de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te verbeteren en de uitvoering van de CRMA te versnellen.

Bijgevoegd BNC-fiche over beide voorstellen wordt op 21 januari besproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 27 januari in de CoCo. Op 30 januari ligt het fiche voor in de Ministerraad waarna het naar het parlement wordt gestuurd. Voor het Economische Veiligheidspakket is een apart BNC-fiche opgesteld. Hierover wordt u via een andere nota geïnformeerd.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om akkoord te gaan met bijgevoegde versie van het BNC-fiche voor Resource EU en het voorstel tot aanpassing van de CRMA.

Kernpunten

- Het oordeel van het kabinet is positief, wegens de geopolitieke urgentie en kwetsbaarheden rondom strategische waardeketens, maar met aandachtspunten voor uitvoering en proportionaliteit. Het gaat hier met name om het gebrek aan een impact assessment door de Europese Commissie en de uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor bedrijven. De Nederlandse

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Topsectoren en
Industriebeleid

Auteur

[Redacted author information]

TER BESLISSING

Datum

5 januari 2026

Kenmerk

DGBI-TOP / 103441012

RT-0000128670

Kopie aan

Bijlage(n)

1. BNC fiche Resource EU
Actieplan en voorstel tot
amendering van de verordening
kritieke grondstoffen

inzet zal hier dan ook op gericht zijn tijdens de onderhandelingen. Mocht het impact assessment niet door de Commissie worden gepresenteerd, zal het kabinet zelf het nodige doen om zich een beeld te vormen van de regeldrukeffecten zodat die kunnen worden meegenomen in het definitieve oordeel van het voorstel. Hierbij worden belanghebbenden betrokken.

- De voorstellen sluiten aan bij de Nederlandse inzet op kritieke grondstoffen via de Nationale Grondstoffenstrategie waar u primair verantwoordelijk voor bent en eerder ingezet beleid op het gebied van leveringszekerheid, diversificatie, circulariteit, strategische voorraadvorming en economische veiligheid.

Onderdeel ResourceEU

- Resource EU is bedoeld om de uitvoering van de CRMA te versterken en te versnellen. Het is opgesteld in reactie op geopolitieke spanningen en ter vermindering van leveringszekerheidsrisico's van kritieke grondstoffen die essentieel zijn voor de energietransitie, defensie, digitalisering, medische technologie en lucht- en ruimtevaart.
- Resource EU is een mededeling en bevat geen direct bindende verplichtingen. De concrete wetgevingsvoorstellen, uitvoeringsmaatregelen en financieringsinstrumenten worden door de Commissie aangekondigd voor 2026 en zullen op dat moment afzonderlijk worden voorgelegd en beoordeeld via de geëigende wegen.
- De aangekondigde maatregelen moeten voor het bedrijfsleven zorgen voor meer zekerheid in de toelevering van kritieke grondstoffen, waardoor productieonderbrekingen en geopolitieke risico's afnemen. Ook is het de bedoeling dat bedrijven betere toegang krijgen tot financiering om investeringen in Europese mijnbouw-, verwerkings- en recyclingprojecten aantrekkelijker te maken. Gezamenlijke inkoop en vraagbundeling moeten leiden tot meer prijstransparantie en stabielere kosten. Dit moet de concurrentiepositie van Europese bedrijven versterken.
- Voor bedrijven kan Resource EU leiden tot vrijwillige inspanningen, zoals deelname aan de matchmaking ronde die de Commissie maart 2026 organiseert om vraag en aanbod van kritieke grondstoffen bij elkaar te brengen.

Onderdeel amendering CRMA

- Het pakket bevat ook een voorstel tot aanpassing van de CRMA op onder meer de risicoparaatheid van grote ondernemingen (artikel 24) en circulariteit en gerecyclede inhoud van permanente magneten (artikel 28 en 29).
- Het kabinet steunt dit om de uitvoering van de CRMA te versnellen en administratieve lasten te verminderen, onder meer door stroomlijning van procedures voor strategische projecten.
- Bij artikel 24 heeft het kabinet wel aandachtspunten bij de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de Commissie en de nieuwe bevoegdheid van de Commissie om risicobeperkende maatregelen voor grote ondernemingen op een later moment via een gedelegeerde handeling te specificeren en het borgen van een passende betrokkenheid van lidstaten en proportionaliteit van verplichtingen voor bedrijven.

- Per saldo bevat de aanpassing van de verordening beperkte extra administratieve lasten. Die extra lasten zijn er vooral voor een selectie van grote ondernemingen die risicobeoordelingen van hun waardeketens moeten uitvoeren omdat zij strategische grondstoffen gebruiken voor de productie van een afgebakende set strategische producten. Onder andere: batterijen, luchtvaartuigen, warmtepompen, robotica, drones, raketwerpers, radarsystemen, satellieten en geavanceerde chips.
- Daar staat tegenover dat centralisatie kan bijdragen aan meer uniformiteit en een lagere regeldruk voor diezelfde selectie grote ondernemingen doordat de amendering nationale procedures vervangt en zo de regeldruk vermindert.

Toelichting

Inhoud Resource EU

- Het Resource EU actieplan is opgebouwd rond zes pijlers. Centraal staat de beoogde oprichting van een Europees Critical Raw Materials Centre, dat vanaf 2026 een rol moet spelen bij markt- en ketenmonitoring, coördinatie van investeringen, gezamenlijke inkoop en strategische voorraadvorming.
- Daarnaast zet de Commissie in op versnelling van strategische projecten via betere toegang tot financiering, onder meer door bundeling van bestaande EU-instrumenten, en door het verminderen van vergunningenknelpunten.
- Een derde pijler richt zich op versterking van circulariteit en innovatie, onder andere door betere traceerbaarheid, hogere recyclingpercentages en het tegengaan van uitvoer van waardevolle secundaire grondstoffen.
- Verder bevat Resource EU maatregelen om de Europese vraag naar Europese projecten te versterken, onder meer via vraagbundeling, matchmaking en afnamecontracten.
- Tot slot bevat het actieplan maatregelen ter bescherming van de interne markt en economische veiligheid, waaronder inzet van het IMERA-instrumentarium, en een intensivering van internationale partnerschappen met derde landen.

Krachtenveld

- De meeste lidstaten staan positief tegenover het Resource EU Actieplan, maar hebben waarschijnlijk (vergelijkbare) aandachtspunten bij de uitwerking van specifieke onderdelen. Met name ten aanzien van exportmaatregelen en nog uit te werken voorstellen zoals het CRM Centre, de Circular Economy Act en de Advanced Materials Act.
- Voor de aanpassing van de CRMA bestaat brede steun. Wel leeft bij veel lidstaten terughoudendheid over de voorgestelde wijziging van artikel 24, in het bijzonder de verschuiving van de identificatie van grote ondernemingen naar de Commissie en de mogelijkheid om via gedelegeerde handelingen mitigatieverplichtingen op te leggen. De wijzigingen van artikelen 28 en 29 worden overwegend positief ontvangen.



TER BESLISSING

Datum

20 januari 2026

Onze referentie

IENW/BSK-2026/7356

Opgesteld door

DG Mobiliteit

Dir. Duurzame Mobiliteit

DuMo 2

Beslistermijn

21-01-2026

Bijlage(n)

1

Aan

Staatssecretaris

nota

BNC-fiche over Commissievoorstel tot gerichte wijziging
van de CO2-normen voor zware bedrijfsvoertuigen

Aanleiding

Op 16 december jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel om de bestaande verordening betreffende CO2-normen voor zware bedrijfsvoertuigen (hierna: CO2-HDV) op één specifiek punt aan te passen. Het Cypriotisch voorzitterschap hoopt in februari in de Milieuraad een gemeenschappelijk standpunt van EU-lidstaten hierover te bereiken.

U wordt later apart geadviseerd over de andere onderdelen van het *Automotive Package*, waaronder de CO2-emissienormen voor personen- en bestelauto's.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om uiterlijk 21 januari akkoord te gaan met de inhoud van het BNC-fiche in verband met het tijdig doorgeleiden naar de Coördinatie Commissie (hierna: COCO) van 27 januari en de MR van 30 januari.

Kernpunten

- De bestaande CO2-HDV schrijven voor dat de jaarlijkse gemiddelde CO2-uitstoot van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen in de hele EU om de vijf jaar moet worden verlaagd. De Commissie wil nu één gerichte wijziging doorvoeren.
- Het voorstel is om voertuigfabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen meer flexibiliteit te geven voor de nalevingsverplichting van CO2-reductiedoelstellingen in 2030. De flexibiliteit voorziet dat voertuigfabrikanten in de periode 2025 tot 2029 extra emissierechten kunnen opbouwen, die later kunnen worden ingezet om de doelen te bereiken. Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Commissie.
- Het voorstel voor meer flexibiliteit wordt door de Commissie hoofdzakelijk gemotiveerd door de trage uitrol van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in de EU. Als de randvoorwaarden niet tijdig op orde zijn, dreigt vraaguitval voor emissievrije voertuigen. Als fabrikanten niet genoeg emissievrije voertuigen verkopen, dreigen boetes voor fabrikanten. De voorgestelde flexibiliteit moet dit scenario afwenden.
- Kernpunten van het voorgestelde kabinetstandpunt:
 - o Het kabinet kan het voorstel steunen.
 - o Het kabinet is in principe tegen flexibilisering van de CO2-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. Europa loopt achter op Azië en zou juist meer vaart moeten maken op elektrificatie van transport.

- Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de meervoudige uitdagingen waar de automotive sector nu voor staat, waaronder de beperkte beschikbaarheid van laadinfrastructuur voor zwaar vervoer in Europa. De Commissie concludeert dat veel laadinfra-projecten momenteel vertraging oplopen door langdurige vergunnings- en netaansluitingsprocedures¹.
- Ervan uitgaande dat de CO2-reductiedoelen voor fabrikanten overeind blijven, kan het kabinet het voorstel steunen. Het Commissievoorstel biedt een goede balans tussen behoud van klimaatambities enerzijds en behoud van concurrentiekracht anderzijds.

Datum

20 januari 2026

Onze referentie

IENW/BSK-2026/7356

Opgesteld door

DG Mobiliteit
Dir. Duurzame Mobiliteit
DuMo 2

Aan

Staatssecretaris + Minister

Bijlage(n)

1

Krachtenveld

- Europese truckfabrikanten (met uitzondering van DAF) hebben de Commissie gevraagd om meer flexibiliteit te geven in de nalevingsverplichting van de CO2-emissienormen zware bedrijfsvoertuigen². Het Commissievoorstel is vrijwel identiek aan de wensen van truckfabrikanten, waarbij de Commissie enkel flexibiliteit geeft in de periode 2025 tot 2029, en niet doorlopend tot 2040.
- Enkele lidstaten reageren in de basis positief op het Commissievoorstel en hebben geen verdere wijzigingsvoorstellen.
- Andere lidstaten, waaronder Nederland willen meer inzicht in de gevolgen van het voorstel op de klimaatdoelen, met name in 2030.
- De verwachting is dat er reeds een ruime meerderheid is voor dit voorstel in de Raad en dat het Cypriotische voorzitterschap zal sturen op een gezamenlijk standpunt begin februari.
- De Ministeries van EZ en KGG zijn evenals kritisch over de voorgestelde flexibiliteit, maar kunnen het voorstel steunen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC-fiche gerichte wijziging CO2-normen zware bedrijfsvoertuigen	De BNC-fiche geeft het kabinetstandpunt weer van het Commissievoorstel.

¹ [New communication assesses market readiness of heavy-duty road transport vehicles](#)

² [Stellungnahme-Gutachten-SG2512170090.pdf](#)



Aan

Staatssecretaris JPS

Deadline: 20-01-2026

Directie Internationale

Zaken

Team B Europa

Ontworpen door

nota

(ter beslissing)

BNC-fiche EU Drugs strategie

Datum Document

14-01-2026

Kenmerk

4333888-1093324-IZ

Bijlage(n)

1

1. Aanleiding

Op 4 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) via een mededeling de nieuwe EU Drugs Strategie. Deze strategie is de opvolger van de EU Drugs Strategie 2021-2025 en legt de prioriteiten voor het Europese drugsbeleid voor de komende jaren vast.

Naar aanleiding van deze mededeling is een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)-fiche opgesteld, waarmee het kabinet ^{zijn} ~~haar~~ positie ten opzichte van dit voorstel bepaald. Hierin worden de hoofdlijnen van de Commissiemededeling en de kabinetsappreciatie uiteengezet. Dit fiche wordt hierbij ter akkoord aan u voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de inhoud van dit BNC-fiche.
- Indien u akkoord bent, wordt het fiche ter bespreking voorgelegd in het interdepartementale CoCo-overleg van 27 januari 2026 en vervolgens doorgeleid naar de MR van 30 januari 2026. Na MR-akkoord wordt het fiche door de Minister van Buitenlandse Zaken aan het parlement gezonden.
- Vanwege dit proces is de deadline gesteld op 20 januari 2026.

3. Kernpunten

Samenvatting Strategie

Op 4 december 2025 publiceerde de Commissie de nieuwe EU Drugs Strategie, als opvolger van de EU Drugs Strategie 2021-2025. De Strategie is vastgesteld in de vorm van een niet-bindende mededeling en vormt het strategisch kader voor het Europese drugsbeleid voor de komende jaren. Het doel van de strategie is het



beschermen van de samenleving tegen de schadelijke gevolgen van drugsgebruik en drugshandel door gezondheid, sociale maatregelen en veiligheid, in een geïntegreerde aanpak te verbinden.

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4333888-1093324-IZ

De Strategie is opgebouwd rond vijf pijlers. De eerste pijler richt zich op het versterken van de paraatheid door verbeterde monitoring, vroeg-signalering en risicobewustzijn, met een centrale rol voor de EU Drugs Agency (hierna: EUDA) en Europol.

De tweede pijler richt zich op gezondheid, preventie en herstel, met inzet op *evidence-based* preventie, risicobewustzijn, behandeling en sociale ondersteuning, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

De derde pijler beoogt de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit te versterken, door intensievere operationele samenwerking, nader uitgewerkt in het EU Action Plan on Drug Trafficking 2026–2030.¹

De vierde pijler richt zich op schadebeperking en het verminderen van de maatschappelijke impact van drugsgebruik, waaronder drugsgerelateerd geweld, milieuschade en de rekrutering van jongeren.

De vijfde pijler ten slotte ziet op het versterken van de samenwerking met buurlanden en internationale partners bij de aanpak van drugshandel, synthetische drugs en precursorstromen.

Op basis van deze pijlers zet de Commissie zich in om, samen met de lidstaten, een sector-overstijgend implementatiekader te ontwikkelen.

Samenvatting appreciatie

Het kabinet acht de EU Drugs Strategie wenselijk en opportuun. De Strategie sluit aan bij de Nederlandse en Europese inzet op het terrein van volksgezondheid en de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit.

De drugsproblematiek is grensoverschrijdend van aard. Ontwikkelingen rond synthetische drugs, precursoren, digitale handel en internationale smokkelroutes, vragen om versterkte samenwerking en informatie-uitwisseling op EU-niveau.

De Strategie biedt hiervoor een passend kader en draagt bij aan betere monitoring, vroeg-signalering en samenwerking tussen lidstaten en Europese agentschappen, waaronder EUDA.

Het kabinet is positief over de aandacht voor preventie, behandeling, *harm reduction* en de bestrijding van drugsgerelateerd geweld, alsmede over de verdere concretisering van de veiligheidsinzet via het EU Action Plan on Drug Trafficking. Ook de aandacht voor het tegengaan van milieuschade door drugscriminaliteit wordt verwelkomd. Het kabinet benadrukt het belang van duidelijke afspraken over de implementatie en zal zich blijven inzetten voor een evenwichtige uitvoering van de Strategie, met behoud van nationale beleidsruimte.

¹ Op 4 december 2025 heeft de Commissie, gelijktijdig met de EU Drugs Strategie, het EU Action Plan on Drug Trafficking gepubliceerd. Dit Action Plan is online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0744>. Voor dit Action Plan wordt door het ministerie van JenV een afzonderlijk BNC-fiche opgesteld.



4. Toelichting

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4333888-1093324-IZ

a. Draagvlak politiek

De nieuwe EU Drugs Strategie raakt aan onderwerpen die politiek breed als belangrijk en urgent worden gezien. De Kamer hecht groot belang aan een stevige internationale aanpak van drugscriminaliteit, mede gelet op het grensoverschrijdende karakter van de problematiek. De strategie biedt een samenhangend en evenwichtig kader om zowel georganiseerde drugscriminaliteit als gezondheidsrisico's effectief te adresseren, met behoud van nationale beleidsruimte.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

De strategie sluit aan bij maatschappelijke zorgen over de impact van drugs op veiligheid en gezondheid. De geïntegreerde benadering ondersteunt eenduidige en consistente communicatie over doelen en prioriteiten van het drugsbeleid.

c. Arbeidsmarkteffecten zorg- en welzijnsveld

N.v.t.

d. Gevolgen administratieve lasten

De EU Drugs Strategie is een niet-bindende mededeling en introduceert geen nieuwe verplichtingen. Er worden daarom geen directe regeldrukeffecten voorzien voor burgers, bedrijven of overheden. Eventuele administratieve lasten kunnen slechts voortvloeien uit een latere, afzonderlijke besluitvorming en zijn afhankelijk van de aansluiting bij bestaande kaders.

e. Financiële en personele gevolgen VWS en uitvoeringsorganisaties

N.v.t.

f. Juridische aspecten haalbaarheid

De Strategie betreft een niet-bindende mededeling, opgesteld in lijn met de bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid beschikt de Unie over een ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheid (artikel 6, onder a, VWEU). Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

g. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

- Binnen VWS is het fiche afgestemd met de directies VGP, IZ, WJZ, FEZ en de coördinator regeldruk. Daarnaast is het fiche afgestemd met de departementen JenV, BZ en DEF, alsmede met het OM. Reacties van andere betrokken partijen, waaronder het Trimbos-instituut en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, zijn ontvangen en meegewogen bij het opstellen van het BNC-fiche.
- Vervolgproces: het fiche wordt op 21 januari 2026 besproken in het interdepartementale BNC-overleg, op 27 januari 2026 in de CoCo en op 30 januari 2026 in de Ministerraad.

h. Toezeggingen

Er worden geen nieuwe toezeggingen gedaan.



i. Fraudetoets

N.v.t.

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4333888-1093324-IZ

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

a. Motivering

Tot personen herleidbare gegevens zijn onleesbaar gemaakt vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en
Koninkrijksrelaties

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

BESLISNOTA

Nota actief
openbaar

Aan Minister BZK
Van DGOBDR/DenB

Onze referentie
2025-0000701200

Datum
15 december 2025

Opgesteld door

5.1.2.e DG

OBDR/DenB

T IF.I. 2.e

nota

BNC fiches Democratie schild en strategie maatschappelijk
middenveld

Samengewerkt met
BZ, OCW, Jenv, DGOO,
KIEM/EIZ, OBDR-breed

Bijlage(n)
4

Aanleiding

Op 12 november heeft de Europese Commissie een tweetal mededelingen uitgebracht: het European Democracy Shield (EUDS) en de Civil Society Strategy (CSO strategie). Bij nota d.d. 23 november bent u geïnformeerd over de inhoud van de voorstellen en het feit dat er twee BNC-fiches opgesteld worden voor een eerste kabinetsappreciatie. De BNC-fiches treft u bijgevoegd aan.

De inhoud van de BNC-fiches is interdepartementaal afgestemd op beleidsniveau. Bij uw akkoord zullen de fiches aangeboden worden in de interdepartementale afstemmingsportalen (BNC/CoCo) tot en met de MR.

Geadviseerd besluit Akkoord gaan met de inhoud van de BNC-fiches.

Kern

Beide voorstellen betreffen niet-wetgevende initiatieven van de Europese Commissie die door het kabinet verwelkomd worden. De Commissie bouwt met de mededelingen voort op bestaande structuren en werkwijzen en stelt geen verschuiving van competenties voor tussen de EU en lidstaten.

Het beschermen van de democratische rechtsstaat is een topprioriteit en het ministerie werkt actief aan het versterken en beschermen van onze democratische instituties. Dit doen wij niet alleen en een actieve, gestructureerde samenwerking tussen lidstaten en instituties is nodig om de externe dreigingen het hoofd te bieden. De mededelingen bevatten voorstellen en acties om de samenwerking beter te laten functioneren en structureren.

Nederland heeft politiek en ambtelijk de nodige contacten gehad met de Commissie toen deze initiatieven aangekondigd werden door Commissievoorzitter Von Der Leyen vorig jaar. Er is geïnformeerd naar de ideeën en uitwerking, de samenhang met lopende initiatieven zoals het Defence of Democracy Package, en er

is in de consultatiefase uiteengezet wat Nederland doet om de democratische rechtsstaat te beschermen en de weerbaarheid te vergroten. Al met al leidt dat tot het beeld dat wij - en andere departementen - goed uit de voeten kunnen met de voorgestelde aanpak in de mededelingen, deels omdat die nauw aansluit bij onze prioriteiten en werkwijzen.

Toelichting

- Nederland ziet het beschermen en het versterken van de democratische rechtsstaat als een prioriteit, evenals het voorkomen van heimelijke beïnvloeding. Daar werkt het kabinet actief aan in Nederland.
- Beide voorstellen zijn initiatieven om onze democratische rechtsstaat beter te beschermen en versterken tegen externe en interne dreigingen. Met gerichte activiteiten en initiatieven om onze Europese grondrechten, waarden en vrijheden recht te doen.
- Eén van de beoogde resultaten van het EUDS is het realiseren van een European Centre for Democratic Resilience. Het doel van het Centre is het faciliteren van informatie uitwisseling, operationele samenwerking en het opbouwen van capaciteiten om gedeelde bedreiging het hoofd te bieden.
- Het EUDS is opgesteld langs drie lijnen:
 - Het tegengaan van desinformatie en buitenlandse beïnvloeding; ➢ Beschermen van democratische instituten, verkiezingsprocessen, kandidaten en vrije media;
 - Weerbaarheid van bestuur, maatschappij en betrokkenheid van inwoners versterken.
- De Strategie voor het Maatschappelijk Middenveld heeft drie hoofddoelstellingen:
 - > Bevorderen van betrokkenheid;
 - > Betere ondersteuning en bescherming;
 - > Meer financiering vanuit de EU voor maatschappelijk middenveld.
- Conform de vaste informatieafspraken met de Kamer dient binnen 6 weken na publicatie een kabinetsappreciatie van de voorstellen aan de Kamers verzonden te worden. Deze kabinetsappreciatie wordt opgesteld middels een BNC fiche. Vanwege het kerstreces betekent dit dat de fiches besproken zullen worden op: 0 17 december: Werkgroep BNC o 6 januari: Coördinatie Commissie Europa (coco). 0 9 januari: Ministerraad.

Politieke context

De fracties in het Europees Parlement hebben zich in een eerste debat over het Shield uitgesproken over het voorstel; het EP heeft ook een speciale parlamentscommissie in het leven geroepen voor het EUDS. In het EP is enerzijds steun voor het voorstel, anderzijds zorg of de aanpak voldoende effectief kan en zal zijn. Dat hangt uiteraard ook af van de uitwerking en vervolgstappen. de Tweede Kamer is de afgelopen jaren frequent over de democratische rechtsstaat, verkiezingen, maatschappelijke weerbaarheid en het tegengaan van FIMI/buitenlandse inmenging gesproken. De Tweede Kamer heeft nog niet over het Shield of de CSO strategie gedebatteerd of positie ingenomen. Wel hebben zich drie rapporteurs in de Tweede Kamer gemeld t.a.v. het Shield: de leden Sneller (D66), Tseggai (GL-PvdA), en Van Houwelingen (FvD).

Financiële/juridische overwegingen

In deze mededelingen worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben voor de Rijksbegroting. Wat betreft bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel.

Krachtenveld

Naar het zich laat aanzien kan de Mededeling in algemene zin op steun van de lidstaten rekenen. Stevigere Europese samenwerking, ook met maatschappelijke instituties en kandidaat-lidstaten, wordt verwelkomd om de democratische en maatschappelijke weerbaarheid zelf, onderling en in samenhang te kunnen versterken. Er zijn ook kritische kanttekeningen, omdat nog het nodige uitgewerkt moet worden en dan pas helder wordt hoe effectief de aanpak kan en zal zijn.

Strategie

Nadat het kabinet de Kamer heeft geïnformeerd middels de twee BNC-fiches, zal het ministerie van BZK nader in contact treden met de Europese Commissie om tot een constructieve en gerichte uitwerking te komen. Vanuit het ministerie hebben wij zowel in aanloop naar de publicatie als daarna diverse overleggen gevoerd om onze zienswijze en ideeën te delen.

Uitvoering

Het EUDS en de CSO strategie dienen nader uitgewerkt te worden. Voor BZK zijn veel relevante zaken in de voorstellen opgenomen die kansen bieden om onze aanpak te versterken door Europese samenwerking. Er zijn geen directe gevolgen voor de uitvoering van nationale prioriteiten en processen; wel kan de internationale kennis- en informatiedeling voeding zijn voor nationaal beleid; en andersom zullen wij onze aanpak blijven delen om samen op te trekken bij het beschermen van de democratische rechtsstaat.

Communicatie

Er wordt geen actieve communicatie voorzien in deze fase. Het EUDS is wel een belangrijk initiatief gelet op de internationale samenwerking om de democratische rechtsstaat te beschermen en bevorderen. Na de publicatie is er een persbericht verzonden vanuit BZK-corporate om het belang van het initiatief te markeren.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Ia BNC fiche European Democracy Shield	
2	Ib Mededeling European Democracy Shield	

3	2a BNC fiche Civil Society Strategy	
4	2b Mededeling Civil Society Strategy	