

## 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](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze Referentie**  
BZ2520079

Datum 12 september 2025  
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

**Bijlage(n)**  
21

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

- Fiche 1: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.
- Fiche 2: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.
- Fiche 3: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.
- Fiche 4: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.
- Fiche 5: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.
- Fiche 6: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.
- Fiche 7: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.
- Fiche 8: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.
- Fiche 9: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.
- Fiche 10: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.
- Fiche 11: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.
- Fiche 12: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa– het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.
- Fiche 13: [MFK] Connecting Europe Facility.
- Fiche 14: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.
- Fiche 15: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.
- Fiche 16: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
- Fiche 17: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
- Fiche 18: Actieplan voor de Chemische Industrie.
- Fiche 19: ECHA-verordening.

Fiche 20: EU Voorradenstrategie.

Fiche 21: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De minister van Buitenlandse Zaken,

**Onze Referentie**

BZ2520079

D.M. van Weel

## **Fiche 1: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities.

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

2025/0545

*d) EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0545 - EN - EUR-Lex](#)

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

SWD (2025) 590

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken

*h) Rechtsbasis*

Artikel 322, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medewetgever

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 16 juli 2025 een voorstel gepubliceerd voor een verordening tot het oprichten van een prestatiekader. Met dit voorstel wordt beoogd één enkel kader vast te stellen voor het meten van de prestaties en uitgaven voor alle pijlers uit het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034. Dit kader heeft als doel bij te dragen aan een

resultaatgerichte aanpak en het effectief beoordelen van de prestaties van de begroting. Tegelijkertijd dient het kader te zorgen voor meer transparantie en verantwoordingsplicht, overeenstemming met de vereisten van het Financieel Reglement<sup>1</sup> en het verminderen van de administratieve lasten voor de lidstaten, de uitvoerende partners en de begunstigden. Volgens de Europese Commissie (hierna: Commissie) vermindert dit nieuwe kader de administratieve lasten voor begunstigden van de EU-begroting, lidstaten, partnerlanden, uitvoeringspartners en EU-instellingen met ten minste 25%, en voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) met 35%, in overeenstemming met de toezegging in het EU-kompas voor concurrentievermogen.

Het voorstel bevat ook gemeenschappelijke regels over andere onderwerpen die van toepassing zijn op de gehele begroting, zoals de evaluatie van programma's en activiteiten, alsook regels over informatie, communicatie en zichtbaarheid.

Ten eerste bevat dit voorstel bepalingen om horizontale beginselen, zoals het toerekenen van uitgaven aan de 35%-doelstelling voor klimaat en milieu, het *Do No Significant Harm* (DNSH) principe, en het ondersteunen van sociale beleidsmaatregelen en gendergelijkheid consistent toe te passen over de gehele EU-begroting, waar dit haalbaar en passend is en in overeenstemming met de beginselen zoals vastgelegd in het Financieel Reglement. Voor DNSH en gendergelijkheid verwijst het voorstel naar specifieke richtsnoeren die op moment van schrijven nog niet gepubliceerd zijn <sup>2</sup>.

De Commissie stelt voor dat programma's en activiteiten zo moeten worden uitgevoerd dat ten minste 35% van het gehele MFK 2028-2034 aan klimaatactie en milieudoelstellingen wordt uitgegeven. Uitgaven voor defensie en veiligheid worden uitgesloten van deze doelstelling. De minimale bijdrage aan de klimaat- en milieudoelstellingen kan verschillen per fonds en is vastgelegd in Annex III.

Proportionaliteit van de toepassing van het DNSH-principe wordt volgens de Commissie geborgd door rekening te houden met de omvang van een activiteit, de milieu- en klimaatimpact en de territoriale kenmerken van de regio waar de activiteit wordt uitgevoerd. DNSH geldt niet in crisissituaties en in het defensie- en veiligheidsdomein.

Het voorstel ondersteunt tevens sociale beleidsmaatregelen in EU-programma's via specifieke bepalingen die ervoor zorgen dat programma's en activiteiten worden uitgevoerd met inachtneming van arbeids- en werkvoorwaarden onder toepasselijk nationaal recht, Unierecht, verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en collectieve overeenkomsten. Bovendien zal de bijdrage van de begroting aan de verwezenlijking van sociale doelstellingen worden bijgehouden.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046>

<sup>2</sup> Deze richtsnoeren zullen worden opgesteld door de Commissie. Er is op dit moment niet meer duidelijk over wanneer deze verwacht kunnen worden.



Gendergelijkheid is in het voorstel opgenomen als een specifiek doel in programma's waarvoor dit als bijzonder relevant en passend wordt beoordeeld. In het voorstel wordt ook de methodologie voor gendertracking, waarbij wordt gewerkt met gender scores vergelijkbaar met bestaande methodes<sup>3</sup>, vastgelegd op basis van de verwachte bijdrage aan gendergelijkheid.

Ten tweede ziet het voorstel op het introduceren van één prestatiekader waarmee uitgaven en prestaties van de begroting worden gemonitord. Dit kader bestaat uit een geharmoniseerde lijst van interventiegebieden (dat wil zeggen soorten maatregelen) die alle door de begroting ondersteunde maatregelen dekt. Per interventiegebied is gespecificeerd in welke mate de begroting bijdraagt aan de beleidsterreinen klimaatmitigatie, aanpassing aan klimaatverandering, milieu (incl. biodiversiteit) en sociale doelstellingen middels "EU-coëfficiënten" (0%, 40% of 100%). Op basis van deze coëfficiënten wordt onder andere het MFK-brede *spending target* van minimaal 35% voor klimaat- en milieumaatregelen vastgesteld. Voor maatregelen binnen de Unie wordt ook de territoriale dimensie gemonitord.

Ook bevat het voorstel specifieke sets met output- en resultaatindicatoren per interventiegebied. Beide typen indicatoren zijn volgens de Commissie essentieel voor het monitoren van de prestaties van de programma's. Voor een bepaald interventiegebied (bijv. kunstmatige intelligentie, data en robotica) geven outputindicatoren inzicht in wat het programma direct financiert en de onmiddellijke opbrengst/productie ervan (bijv. aantal *peer-reviewed* publicaties). Deze indicatoren worden ook gebruikt als de finale mijlpaal of doelstelling van een maatregel, welke de basis vormt voor uitbetaling van middelen (zie fiche 2 "Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen" (NRPP)). Resultaatindicatoren volgen de effecten van deze outputs (bijv. aantal citaties van *peer-reviewed* publicaties).

Deze benadering zal volgens de Commissie het totale aantal prestatie-indicatoren verminderen van ongeveer 5.000 tot ongeveer 700 en ervoor zorgen dat de overblijvende indicatoren passen binnen de nieuwe vereisten van de herziening van het Financieel Reglement die toeziet op de aggregatie van indicatoren over programma's heen.

Ten derde stelt het voorstel geharmoniseerde vereisten vast voor de rapportage over prestaties en informatie over financieringsmogelijkheden. De prestatie-informatie zal publiek toegankelijk zijn via een online portaal van de Commissie, de zogenaamde *Single Gateway*, met een dashboard dat laat zien wat de EU-begroting bereikt. Ook wordt voorgesteld om alle prestatie-informatie over de begroting in één Jaarlijks Beheers- en Prestatieverslag te bundelen, in plaats van programma-specifieke informatie te vereisen. Het portaal zal gegevens tonen over begunstigden en activiteiten die met de begroting worden ondersteund.

---

<sup>3</sup> [Verordening \(EU, Euratom\) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie \(herschikking\)](#)

De Commissie stelt in het voorstel dat lidstaten moeten beschikken over een monitorings- en rapportagesysteem waarbij *real time* informatie over uitgaven en prestaties wordt bijgehouden. De uitwerking hiervan is opgenomen in het voorstel voor een *National and Regional Partnership Plan* (NRPP) (zie fiche 2 "Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen"). Dit moet aansluiten op de *Single Gateway*.

Daarnaast bevat het voorstel vijf annexen. Annex I geeft een overzicht van de interventiegebieden, de bijbehorende coëfficiënten voor de bijdrage aan bepaalde beleidsdoelen en de output- en resultaatindicatoren die lidstaten kunnen selecteren per interventiegebied. Annex II geeft een overzicht van de codes voor de territoriale dimensie. Annex III geeft de specifieke doelstellingen voor klimaat- en milieu-uitgaven per deelprogramma van de begroting. Annex IV geeft een lijst van de programma's die gender *mainstreamen*. Annex V geeft informatie over de communicatie- en zichtbaarheidsverplichtingen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment identificeert drie mogelijke niveaus van harmonisatie van prestatiebepalingen: een basisscenario waarbij prestatievereisten worden vastgesteld per programma (vergelijkbaar met het huidige MFK); een gemiddeld niveau van harmonisatie (gedeeltelijke harmonisatie maar ruimte voor flexibiliteit per programmaonderdeel); en een hoger niveau waarbij de programmering, monitoring en rapportage volledig geharmoniseerd is (uniform over de gehele begroting). Uiteindelijk gebruikt de Commissie een combinatie van niveaus voor verschillende prestatiebepalingen.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen<sup>4</sup>. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen. Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op

---

<sup>4</sup> Kamerstuk nr. 2245

onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Het Nederlandse beleid rond prestatiegericht begroten richt zich op het bieden van heldere en toegankelijke informatie in de begrotings- en verantwoordingsstukken, waarmee er inzicht wordt gegeven in de doelstellingen, de beoogde en/of gerealiseerde resultaten van beleid en de kosten hiervan. Een belangrijk onderdeel hiervan is de evaluatie van beleid. Evaluaties van beleid helpen om inzicht te krijgen en lessen te trekken en dit te vertalen naar beleid, begroting en verantwoording. Het kabinet heeft hier verschillende instrumenten voor, waaronder de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en Periodieke Rapportages.

Het kabinet zet zich in EU-verband actief in voor een goede verantwoording van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de jaarlijkse discussies over de EU-ontwerpbegroting in het begrotingscomité en bij de behandeling van de EU-begroting in de Raad van de Europese Unie, alsook in het kader van de jaarlijks dechargeprocedure. Het kabinet heeft zich hier ook voor ingezet tijdens de onderhandelingen over het huidige MFK en het NextGenerationEU (NGEU). Daarnaast zet het kabinet in op het opnemen van horizontale beleidsdoelstellingen op verschillende thema's in de EU-begroting en de verbetering van trackingmethodologie voor uitgaven aan deze beleidsdoelstellingen. Deze thema's dienen voldoende bij te dragen aan de flexibilisering en modernisering van de EU-begroting. Het kabinet spoort de Commissie daarnaast aan de verzamelde informatie door middel van tracking ook daadwerkelijk te gebruiken voor de verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

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

Zoals in de Kamerbrief over de MFK-inzet van maart 2025 aangegeven is dit kabinet een voorstander van een modernisering van de begroting.<sup>55</sup> Het kabinet ondersteunt het overkoepelende doel van het voorstel om prestaties onder het MFK effectief en transparant te kunnen beoordelen en tegelijkertijd de administratieve lasten voor lidstaten, uitvoerende partners en begunstigden te verminderen. De voorgestelde modernisering van het MFK en het doel om het nieuwe MFK effectiever en transparanter te maken, worden met dit voorstel goed geadresseerd. Het kabinet is voorstander van het harmoniseren van horizontale bepalingen als klimaat en milieu, DNSH en gendergelijkheid en het stimuleren van sociale beleidsmaatregelen in EU-programma's. Op het moment van schrijven zijn twee aanvullende richtsnoeren voor zowel DNSH als voor gendergelijkheid nog niet verschenen. Het kabinet kan dus nog geen volledige beoordeling geven van deze onderdelen. In lijn met het derde *EU Gender Action Plan* (GAP III) zet het kabinet in op de streefwaarden dat 85% van de programma's een genderdoelstelling bevat en minimaal 5% specifiek gericht is op het bevorderen van gendergelijkheid.

---

<sup>55</sup> Kamerstuk nr. 2245

Het kabinet heeft echter nog vragen bij de uitvoerbaarheid van het huidige voorstel, op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Hierop wordt in het BNC-fiche over NRPP verder ingegaan (zie fiche 2). Daarnaast ziet het kabinet dat de huidige indicatoren onvoldoende aansluiten bij (politiek) vastgestelde doelstellingen van de EU. Het is tevens de vraag of voorgestelde indicatoren daadwerkelijk inzicht geven in het al dan niet bereiken van deze doelstellingen. Het kabinet acht het derhalve van belang dat het voorstel zorgvuldig wordt getoetst op uitvoerbaarheid en ziet graag nadere onderbouwing van de selectie van indicatoren, hun bijdrage aan de EU-doelstellingen en de uitvoerbaarheid van het monitoren ervan. Daarbij acht het kabinet het van belang dat lessen worden meegenomen van instrumenten met vergelijkbare prestatiekaders (zoals bij de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit, HVF, en het Nationaal Strategisch Plan onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, GLB).

Het kabinet onderstreept het belang van investeringen in de groene transitie en is dan ook positief over de opname van een minimaal bestedingspercentage van ten minste 35% voor klimaat en milieu. Het kabinet signaleert dat hierin een bestedingsdoel voor biodiversiteit ontbreekt. Dit is een aanpassing ten opzichte van het huidige MFK, waarin een doelstelling van 10% geldt, naast een percentage van 30% voor klimaat. Verdere uitwerking van het voorgestelde percentage en de wijze waarop dit percentage binnen het Commissievoorstel kan worden bereikt, is hierbij noodzakelijk, waarbij *greenwashing* moet worden voorkomen. Daarbij is voor het kabinet het garanderen van een doeltreffende, transparante en waarheidsgetrouwe methode voor het traceren van uitgaven aan deze doelen een aandachtspunt. Uitgaven die vallen onder het klimaat- en milieupcentage dienen ook daadwerkelijk aan deze doelstellingen bij te dragen. Ook dient hierbinnen voldoende aandacht te zijn voor het tegengaan van vervuiling, biodiversiteit en op de natuur gebaseerde oplossingen (*nature-based solutions*). Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen. Hiervoor zal het kabinet de Commissie om nadere uitwerking en onderbouwing van de onderliggende indicatoren en hun bijdrage aan het behalen van de klimaat- en milieudoelstellingen vragen. Het kabinet zal daarbij ook de relevante rapporten van de Europese Rekenkamer (hierna: ERK) meenemen. Uit rapporten van de ERK is eerder gebleken dat er sprake is van overschatting van de bijdrage van investeringen onder het huidige MFK aan klimaat, en dat de indicatoren onduidelijk zijn.<sup>6</sup> Ook zal het kabinet bij de Commissie informeren hoe de bijdrage van maatregelen aan een bepaalde doelstelling, waaronder specifieke klimaat- en milieudoelstellingen (annex I en III), totstandkomt.

Het kabinet is voorstander van het DNSH-principe. Het kabinet ziet dat in dit voorstel DNSH niet hoeft te worden toegepast wanneer dat niet 'haalbaar of passend' is, maar dat duidelijke kaders hiervoor ontbreken. Het kabinet wil waken voor een verwatering van het DNSH-principe. Enerzijds omdat het kabinet hecht aan het vasthouden aan Europese duurzaamheidsdoelstellingen, anderzijds omdat een uitzondering in de toepassing kan leiden tot een dubbelzinnige interpretatie van het principe, wat weer tot onduidelijkheid kan leiden bij de partijen die DNSH moeten

---

<sup>6</sup> [Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag 2024/20](#)

integreren in hun beleid, zoals uitvoeringsorganisaties en medeoverheden. Dit kan ook leiden tot een ongelijk speelveld tussen lidstaten bij verschillen in interpretatie.

Het kabinet kijkt positief naar de koppeling van het GLB met de DNSH-principes. De Commissie stelt een baseline die geborgd wordt in de goede landbouwpraktijken. De definitieve uitwerking van het DNSH moet nog plaatsvinden, een integrale benadering is daarbij van belang tussen de gezamenlijke Europese doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en voorwaarden die gesteld worden bij de implementatie van het fonds. Het kabinet wil zich ook inzetten voor duidelijke kaders voor de implementatie van DNSH voordat het volgende MFK van start gaat, waarbij rekening wordt gehouden met aard en kenmerken en uitdagingen van de sector waarop de kaders van toepassing zijn (met name landbouw, visserij en aquacultuursector), evenals de administratieve lasten. De Commissie heeft eerder aangekondigd<sup>7</sup> dat zij met acties komt om fossiele subsidies gericht op de energievoorziening af te bouwen en uit te faseren. Het kabinet zet in op uitfasering van fossiele subsidies in Europees verband en zal aan de Commissie vragen te onderzoeken hoe het nieuwe MFK kan bijdragen aan de uitfasering van dit soort subsidies. Verder merkt het kabinet op dat de DNSH-eisen tijdens de looptijd van de HVF aangepast werden, wat de implementatie compliceerde, ook richting eindbegunstigden. Dit dient voorkomen te worden.

Het kabinet onderstreept, in lijn met de Raadsconclusies uit 2023 over de integratie van het gendergelijkheidsperspectief in beleidsmaatregelen, programma's en begrotingen, het belang van een tweeledige aanpak van gendergelijkheid: gendermainstreaming en gerichte maatregelen, waaronder via begrotingsprocessen.<sup>8</sup>

De Commissie stelt voor dat lidstaten een rapportagesysteem opzetten waarmee '*real time*' gerapporteerd kan worden over prestatie en uitgaven. Het kabinet heeft vragen bij een dergelijk systeem. In tegenstelling tot veel recenter tot de Unie toegetreden lidstaten, beschikt Nederland nog niet over een dergelijk systeem. Het ontwikkelen en opzetten van een dergelijk systeem in Nederland, en het vervolgens nationaal invoeren, zal eenmalig extra administratieve werkzaamheden en daarmee samenhangende kosten met zich meebrengen. Bij de inrichting van een nieuw systeem dient rekening gehouden te worden met de al in Nederland beschikbare systemen. Het kabinet zet zich ervoor in dat dit in de implementatie voor lidstaten voor wie dat extra aanpassingen vereist mee wordt genomen. Het is van belang dat uitvoeringsorganisaties, begunstigden en medeoverheden betrokken worden in deze verkenning.

Het in het voorstel opgenomen prestatiemonitoringsysteem kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid van EU-programma's en een resultaatgerichte begroting die beter aansluit bij de strategische prioriteiten van de EU. Het voorstel moet goed zijn afgestemd met het NRPP-voorstel zodat enkel en alleen informatie wordt geregistreerd die nodig is om de uitgaven en prestaties in relatie tot de EU-doelstellingen te kunnen verantwoorden. Dit is noodzakelijk om dubbele

---

<sup>7</sup> [Opdrachtbrief](#) van Commissiepresident Ursula von der Leyen aan Wopke Hoekstra, Commissaris Klimaat en Schone Groei, 17 September 2024

<sup>8</sup> [Kamerstuk 21501-31, nr. 709](#)

rapportageverplichtingen en hoge uitvoeringskosten voor lidstaten, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties te voorkomen. Het kabinet heeft daarom vragen over de inregeling van de uitgavenkant en specifiek hoe dit samenhangt met het monitoren van prestaties.

Gestandaardiseerde, concrete en robuuste output- en resultaatindicatoren kunnen helpen om EU-breed meetbare resultaten in beeld te krijgen. De nationale doorvertaling van de indicatoren moet in de komende twee jaar plaatsvinden en zal in Nederland in nauwe afstemming met de medeoverheden worden uitgevoerd, om optimaal gebruik te maken van alle beschikbare data en rapportagesystemen enerzijds en van de kennis over de maatschappelijke opgaven en de uitvoeringspraktijk anderzijds. In het voorstel is opgenomen dat in uitzonderingsgevallen lidstaten, in afstemming met de Commissie, zelf een voorstel mogen doen voor een indicator. Indien nodig doet het kabinet hier voorstellen voor, in afstemming met medeoverheden.

Met het oog op uitvoeringslasten is het positief dat wordt getracht het aantal indicatoren dat gebruikt wordt over de gehele EU-begroting te stroomlijnen en waar mogelijk te verminderen. De systematiek met gestandaardiseerde resultaatindicatoren is wel bekend vanuit de GLB-Nationaal Strategisch Plannen-systematiek. Ook lijkt deze systematiek op die van het huidige cohesiebeleid, waar nu ook een vaste lijst van gestandaardiseerde interventiegebieden en indicatoren wordt gehanteerd. Omdat de in het voorstel opgenomen indicatoren gekoppeld worden aan de mijlpalen en doelstellingen van het NRPP is het kabinet van mening dat een aantal zaken verder uitgezocht moet worden en ziet het kabinet ook een aantal uitdagingen. Het kabinet heeft nog vragen over de functie van de resultaatindicatoren.

Het succes van het prestatie monitoringssysteem zal afhankelijk zijn van de mate waarin de interventieterreinen en indicatoren daadwerkelijk de resultaten meten op het behalen van de primaire beleidsdoelstellingen van de EU. Het kabinet ziet dat dit in het voorstel nog niet voor alle deelterreinen het geval is. Ook heeft het kabinet vragen over de aansluiting van de interventiegebieden en indicatoren bij de (Nederlandse) beleidsdoelstellingen en verantwoordingssystematiek en dat de juiste indicatoren aan de juiste interventiegebieden worden gekoppeld. Ook bestaat de kans dat de voorgestelde geharmoniseerde indicatoren voor uitgaven en resultaten niet direct aansluiten bij data die in lidstaten (waaronder Nederland) aanwezig is. Dit kan administratieve uitdagingen, capaciteitsproblemen bij uitvoerende- en controlerende instanties en hoge kosten met zich meebrengen voor de uitvoerende partijen en voor bedrijven die de data moeten aanleveren. In de regel zijn resultaatindicatoren vaak afhankelijk van meerdere variabelen, waaronder ook variabelen buiten de eigen invloedssfeer ('exogene variabelen'). Hierdoor is het resultaat van beleidsmaatregelen lastiger te meten en te controleren dan input- of output-indicatoren. Daarnaast moet er voldoende aandacht blijven voor het meten van de impact van Europese middelen op decentraal niveau. Het aggregeren van indicatoren op nationaal niveau vermindert het inzicht in de effectiviteit van Europese middelen op decentraal niveau en geeft een incompleet beeld.

Daarnaast is nog niet duidelijk hoe deze gestandaardiseerde resultaatindicatoren zich verhouden tot de landspecifieke aanbevelingen die lidstaten moeten adresseren in hun NRPP's. Het voorstel vermindert het aantal indicatoren al aanzienlijk, het kabinet vindt het voorgestelde aantal echter nog steeds erg hoog. Daarnaast worden ook de indicatoren op het doorvoeren van hervormingen gestandaardiseerd. De indicatoren hiervoor zijn hoofdzakelijk gericht op het aantal door te voeren hervormingen, maar zeggen niks over de inhoud. Een mogelijk risico dat het kabinet ziet bij het kwantificeren van hervormingen is dat er een ongewenste prikkel ontstaat voor lidstaten om veel nieuwe regelgeving voor te stellen in plaats van dat serieuze hervormingen worden doorgevoerd. Het kabinet zal de Commissie vragen om de indicatoren op hervormingen binnen het prestatiekader nader toe te lichten. Tot slot acht het kabinet het van belang om te beoordelen in hoeverre de rapportage volgens de (defensie en veiligheid gerelateerde) indicatoren mogelijk en wenselijk is met het oog op (nationale) veiligheid.

Het is van belang om kritisch te kijken naar de lijst met resultaatindicatoren (annex I), onder meer vanuit het perspectief dat de Commissie geen indicatoren hanteert die nationale competenties omvatten en omdat de lokale dimensie niet is afgedekt. Hieronder geeft het kabinet per sectoraal beleidsterrein enkele overwegingen mee.

Opvallend is dat specifieke indicatoren voor de verduurzaming van de industrie missen, terwijl die er wel zijn voor decarbonisatie. Wel zijn er meer algemene indicatoren om vervuiling te verminderen. Daarbij lijkt een aantal van de gestelde indicatoren slechts beperkt bij te dragen aan de veronderstelde (EU-coëfficiënten en) doelen. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen aandacht voor vragen om bijvoorbeeld *greenwashing* te voorkomen. Het kabinet zal er daarbij voor waken dat indicatoren/coëfficiënten die aan meerdere doelen binnen hetzelfde *spending-target* bijdragen, zoals klimaatmitigatie en milieu, niet dubbel meetellen voor het 35% *spending target*.

Ook vraagt het kabinet zich af in hoeverre de output- en resultaatindicatoren geschikt zijn voor de afrekening van investeringen in innovatieve projecten. Innovatieve projecten zijn in de regel omgeven met onzekerheid en daarom ziet het kabinet een risico dat deze systematiek leidt tot een negatieve prikkel om innovatieve projecten te ondersteunen. Het is essentieel dat het prestatie monitoringssysteem zo is ingericht dat het mogelijk blijft om steun te bieden aan innovaties die niet in alle gevallen tot een meetbaar resultaat leiden.

Bij het bijhouden van de bijdrage van de begroting aan de verwezenlijking van sociale doelstellingen zal het kabinet er in de onderhandelingen aandacht voor vragen dat de focus op de sociale- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Unie niet verwatert. Daarbij is voor het kabinet het garanderen van een doeltreffende, transparante en waarheidsgetrouwe methode voor het traceren van uitgaven aan deze doelen een aandachtspunt. Uitgaven die vallen onder het verwezenlijken van sociale doelstellingen dienen ook daadwerkelijk aan deze doelen bij te dragen. Bij de specifieke sociale indicatoren had het kabinet graag een nog sterkere focus gezien om daarmee nog gericht bij te dragen aan het vergroten van de concurrentiekracht van de EU. Het

kabinet zal gedurende de onderhandelingen inzetten op een sterke focus op vaardigheden, sociale inclusie en een goed functionerende arbeidsmarkt.

Met het GLB-Nationaal Strategisch Plan heeft het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid recent al een beweging gemaakt richting een meer prestatiegerichte systematiek via het 'nieuwe prestatie-model', inclusief een systeem voor interventielogica, rapportage, output- en resultaatindicatoren en de bijbehorende ICT-infrastructuur. Het zou voor de opgenomen indicatoren mogelijk moeten zijn om bruikbare data te verzamelen, zonder buitensporige uitvoerings- en administratieve lasten voor overheden of begunstigen. Dit is mogelijk door het aantal indicatoren te beperken, eventueel een aantal indicatoren samen te voegen, zeker als het gaat over de beschrijving van de interventielogica, en alleen indicatoren op te nemen die objectief goed meetbaar zijn, uitvoerbaar en relevant voor beleidsvorming binnen het GLB en GVB. Het kabinet ziet graag de verplichting uit het NRRP om aandacht te besteden aan de aantrekkelijkheid en integrale ontwikkeling van steden en plattelandsgebieden gereflecteerd in de indicatoren uit het prestatiekader. Hierbij zou in de toekomst meer kunnen worden gekeken naar wat regio's en steden specifiek nodig hebben; een meer plaatsgebonden beleid voor zowel stedelijke, tussenliggende- als rurale gebieden. Tot slot, zoals hierboven beschreven acht het kabinet het juist voor de visserij- en aquacultuursector van belang dat bij de implementatie van DNSH en de uitwerking van de onderliggende richtsnoer rekening wordt gehouden met de specifieke aard, kenmerken en uitdagingen van de visserij- en aquacultuursector.

Wat het kabinet betreft wordt via de EU-middelen die binnen dit kader beschikbaar zijn voor asiel, migratie en grenzen primair ingezet op inspanningen die bijdragen aan het versterken van de EU-buitengrenzen, betere implementatie door lidstaten van de gemeenschappelijke asiel- en opvangregels en verbetering van terugkeer. Dit zijn doelstellingen die op EU-niveau als prioritair zijn aangemerkt. Indien lidstaten op deze doelstellingen goede of betere resultaten opleveren kan dat leiden tot minder (secundaire) migratie naar Nederland. Hoewel de in de annex I van dit voorstel geformuleerde interventiegebieden voor migratie en grenzen grotendeels aansluiten bij deze doelstellingen, vormen de nu voorgestelde indicatoren geen goede basis om de effectiviteit van de inzet van lidstaten op deze interventiegebieden te meten. Belangrijke onderdelen, zoals prestaties op het gebied van asielgrensprocedures, ontbreken. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten voor indicatoren waarmee beter beoordeeld kan worden of lidstaten voldoende resultaten behalen over de volle breedte van het asiel- en grenzensysteem.

Hetzelfde geldt voor interne veiligheid, dat een breed scala aan doelstellingen kent, maar waar de Commissie een beperkt aantal outputindicatoren voorstelt dat niet aansluit bij de doelstellingen op interne veiligheid, in lijn met de EU-interne Veiligheidsstrategie en de strategie voor een Europese Paraatheidsunie. Outputindicatoren zijn in deze context geen betrouwbare weergave van de effectiviteit van de aanpak en kunnen leiden tot een negatieve prikkel gericht op aantallen in plaats van preventie en informatiegestuurd optreden. Het kabinet zal hierbij enerzijds inzetten op een beperkt aantal bredere indicatoren gericht op kwalitatieve vooruitgang die aansluiten bij de brede beleidsdoelen van het Interne Veiligheidsfonds (ISF) en ervoor pleiten weg te blijven van



outputindicatoren zoals het aantal arrestaties per lidstaat als gevolg van Europese Multidisciplinaire Platform tegen Criminele Dreigingen (EMPACT)-samenwerking. Daarnaast zal het kabinet pleiten dat de indicatoren zoveel als mogelijk zijn gebaseerd op bestaande datasets (waaronder van EMPACT en Europol) en monitoringsinstrumenten om zo de uitvoerende last voor de nationale justitie- en veiligheidsketens zo klein mogelijk te houden.

Tot slot valt op dat het raamwerk indicatoren bevat die zien op resultaten in de justitieketen die naar de mening van het kabinet niet direct bijdragen aan de doelstellingen voor het versterken van de rechtsstaat en waarvan niet toetsbaar is of deze onder de beleidsdoelstellingen van het nog te verschijnen justitiefonds vallen.

Een aantal van de door de Commissie voorgestelde indicatoren op het gebied van woningbouw is in andere manier vormgegeven dan waar in Nederland op gemeten wordt, bijvoorbeeld het bijhouden van *zero emission buildings* en aantal gebouwde vierkante meters, en sluiten daardoor niet aan bij de Nederlandse systematiek. Hier wordt in de onderhandelingen aandacht voor gevraagd.

Het kabinet onderschrijft het belang van samenwerking tussen overheidsdiensten en de Commissie om lidstaten te helpen bij hervormingen en toekomstige uitdagingen. Het kabinet hecht eraan dat deelname aan projecten gericht op administratieve samenwerking aansluit bij de eigen behoeften en institutionele inrichting van lidstaten. De voorgestelde indicatoren leggen echter de nadruk op kwantiteit (aantallen projecten, instanties en personen), terwijl voor Nederland vooral de vraaggestuurde aard en relevantie voor lidstaten centraal dient te staan.

Het kabinet vindt het van belang dat de indicatoren over onderwijs en vaardigheden goed aansluiten op bestaande dataleveringen, om zo additionele administratieve lasten te voorkomen. Voor onderwijs ziet het kabinet dat de meeste indicatoren goed aansluiten op bestaande data, die op dit moment al door de UNESCO, OESO en Eurostat (UOE) worden verzameld, hoewel dit niet voor alle indicatoren geldt. Het kabinet merkt daarnaast echter op dat verschillende indicatoren genoemd worden die in grote mate betrekking hebben op nationaal beleid of autonome beslissingen van zelfstandige onderwijsinstellingen, meer dan als direct gevolg van de uitvoering van EU-programma's. Denk hierbij aan het aantal ontwikkelde curricula, het aantal leraren dat opgeleid is of het aantal aangeschafte leermiddelen. Het kabinet zal daarom kritisch kijken naar deze directe relatie tot MFK-ondersteuning, en daarbij conform de algemene inzet waken voor de competentieverdeling tussen de EU en lidstaten.

Voor de onderdelen aangaande het Agora EU-voorstel (*Creative Europe*-Cultuur, Media+ en CERV) zijn de voorgestelde indicatoren voornamelijk kwantitatief, en kunnen deze daarmee mogelijk bijdragen aan het inzichtelijk maken van de effecten van het AgoraEU programma. Het is echter nog de vraag of de voorgestelde indicatoren niet te summier zijn om iets te zeggen over de daadwerkelijke impact of de aard van de activiteiten. Wat betreft de verzameling van data voor deze indicatoren zullen deze via de *Creative Europe Desks* kunnen worden verzameld, waarbij de

relatie met bestaande cultuurstatistieken van Eurostat in ogenschouw genomen moet worden en ook hier geldt dat het uitgangspunt is om administratieve lasten te beperken.

Op het gebied van gezondheid acht het kabinet van belang dat de indicatoren onder het prestatiekader aansluiten op de beleidsdoelen op EU-niveau. In dit kader mist het kabinet indicatoren op beleidsdoelen zoals de preventie, voorbereiding en respons op grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen. Het is echter van belang dat de (output)indicatoren een betrouwbare weergave geven van de effectiviteit van de inzet van lidstaten op de interventiegebieden en meetbaar zijn. Verder zal het kabinet tijdens de onderhandelingen kritisch zijn over het opnemen van indicatoren die niet bijdragen aan beleidsdoelen op EU-niveau en die binnen de nationale bevoegdheid vallen, zoals het aantal aangeschafte apparatuur of mobiele middelen en opgeleide zorgmedewerkers.

Concluderend hangt er voor de interventiegebieden en indicatoren nog veel af van de nadere operationalisering, afbakening en definities. Het kabinet zal bovengenoemde aandachtspunten meenemen in de verdere onderhandelingen, waarbij het de inzet is om de verantwoordingslast doelmatig en proportioneel te houden, waar rechtmatige en doelmatige besteding van EU-middelen voorop staan.

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

Lidstaten staan positief tegenover vereenvoudiging en harmonisering en verwelkomen de horizontale principes voor DNSH en gendergelijkheid. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de uitvoerbaarheid en mogelijk extra administratieve lasten.

Ook wijzen veel lidstaten naar de dubbele verantwoordingslast. Het voorstel moet goed zijn afgestemd met het NRPP-voorstel zodat enkel en alleen informatie wordt gerapporteerd die nodig is om de uitgaven te kunnen verantwoorden.

Het Europees Parlement (hierna: EP) hecht in algemene zin veel waarde aan transparante verantwoording. Een nadere positie van het EP op dit voorstel 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 ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 322, eerste lid VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van de financiële regels waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De

bevoegdheid om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend.<sup>9</sup>

*b) Subsidiariteit*

De bevoegdheid om de financiële regels van de EU-begroting vast te stellen is een bevoegdheid die, gezien zijn aard, enkel door de EU kan worden uitgeoefend. Daarmee is de subsidiariteitstoets niet van toepassing.

*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 bij te dragen aan een resultaatgerichte aanpak en het effectief beoordelen van de prestaties van de EU-begroting, en tegelijkertijd te zorgen voor meer transparantie en verantwoordingsplicht, het zorgen voor overeenstemming met de vereisten van het Financieel Reglement en het verminderen van de administratieve lasten voor de lidstaten, de uitvoerende partners en de begunstigden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat horizontale principes over de gehele begroting worden toegepast, het systeem voor toezicht op uitgaven en prestaties wordt gestroomlijnd en geharmoniseerd, en de rapportage van prestaties en informatie over financieringsmogelijkheden worden geharmoniseerd. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het kabinet van mening is dat harmonisatie en simplificatie nodig is voor het moderniseren van de EU-begroting.

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

*a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het prestatiekader zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het prestatiekader niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het prestatiekader moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

In het algemeen wordt geschat dat dit voorstel kan worden uitgevoerd op basis van een stabiel personeelsbestand voor de Commissie, vergeleken met het MFK 2021-2027. Het voorstel voert een

---

<sup>9</sup> Dit volgt uit het arrest van het EU-Hof in de zaak C-157/21 (Hongarije/Europees Parlement en Raad).

aantal vereenvoudigings- en stroomlijningsmaatregelen in die op termijn naar verwachting efficiëntieverbeteringen en administratieve besparingen zullen opleveren. Deze potentiële besparingen kunnen met name voortvloeien uit de harmonisatie van het bijhouden van uitgaven en prestatie-indicatoren door middel van één gemeenschappelijke lijst van interventiegebieden en indicatoren.

Verdere efficiëntieverbeteringen worden verwacht van de vereenvoudiging van de programma-evaluaties, waarbij de evaluaties halverwege de looptijd worden vervangen door een gestroomlijnd uitvoeringsverslag, en van de consolidatie van de prestatierapportage in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR). Daarnaast wordt verwacht dat het samenvoegen van meerdere dashboards en portalen in één enkel portaal (de *Single Gateway*) zal leiden tot een vermindering van de IT-middelen die nodig zijn voor ontwikkeling en onderhoud.

Door de harmonisatie van de communicatiebepalingen over de programma's heen zullen ook minder middelen nodig zijn om de zichtbaarheid van de EU-steun te garanderen.

Deze verwachte besparingen die in de loop van de tijd zullen worden gerealiseerd, zullen echter waarschijnlijk worden gecompenseerd door grotere behoeften op andere gebieden - met name die verband houden met de tenuitvoerlegging en het onderhoud van het nieuwe kader voor het traceren van uitgaven en prestaties, en de ontwikkeling en de lopende werking van het portaal met één enkele toegangspoort. Daarnaast zal de Commissie tijdens de eerste jaren van het MFK 2028-2034 verslag moeten blijven uitbrengen over de prestaties van het MFK 2021-2027, waarvoor bepaalde bestaande middelen moeten worden gehandhaafd. Om aan deze veranderende behoeften te voldoen, zal de Commissie personeel en middelen intern herschikken als dat nodig is om aan de operationele behoeften te voldoen.

Naar schatting besteden meer dan 100 werknemers van de Commissie een aanzienlijk deel van hun tijd aan het opstellen van prestatieverslagen voor verschillende programma's, waaronder bijdragen aan het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR). Daarnaast zijn ongeveer 150 medewerkers betrokken bij de evaluatieactiviteiten in verband met EU-programma's, terwijl ongeveer 130 medewerkers werken aan de ontwikkeling en het onderhoud van IT-instrumenten, websites en portalen die in het kader van dit voorstel zullen worden gestroomlijnd. Deze schattingen zijn exclusief externe contractanten of tijdelijk personeel die ook aan deze taken bijdragen.

Aan de andere kant zal de implementatie van de nieuwe digitale hulpmiddelen waarin het voorstel voorziet, vooraf en doorlopend investeringen in IT-ontwikkeling vereisen. De geraamde kosten voor het prestatiedashboard zijn als volgt: 2,6 miljoen euro aan initiële ontwikkelingskosten en 1,6 miljoen euro aan jaarlijkse onderhouds- en verdere ontwikkelingskosten. Dat komt neer op een totale geraamde kostprijs van 13,8 miljoen euro over de periode. Ook zal 20 miljoen euro nodig zijn voor de ontwikkeling en het onderhoud van het online portaal waarop informatie over financieringsmogelijkheden wordt gepubliceerd.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het EMB. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Volgens de Commissie zouden de rapportagekosten met een kwart moeten dalen t.o.v. het huidige MFK. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat de Rijksoverheid en medeoverheden zich moeten aanpassen aan de nieuwe rapportagesystematiek, wat mogelijk financiële consequenties kan hebben. Daarnaast moeten lidstaten een rapportagesysteem opzetten waarmee 'real time' gerapporteerd kan worden over financiële data en de resultaatindicatoren. Nederland beschikt nog niet over een dergelijk systeem. Het ontwikkelen van een dergelijk systeem, en het vervolgens Rijksbreed invoeren, in samenwerking met medeoverheden, kan eenmalig extra administratieve werkzaamheden en daarmee samenhangende kosten met zich meebrengen, ook voor de begunstigden. Op basis van het voorliggende voorstel kan hiervan nog geen goede inschatting gemaakt worden. Het is belangrijk dat de besparingen op Europees niveau niet leiden tot extra kosten voor de lidstaten of medeoverheden.

De plannen van de Commissie betekenen dat er mogelijk nieuwe systemen moeten worden opgezet om EU-subsidies te programmeren, controleren en verantwoorden. Hiervoor moeten voldoende middelen zijn vanuit de technische bijstand voor medeoverheden.

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

Het uitgangspunt van dit voorstel is om het rapporteren op indicatoren in EU-programma's te vereenvoudigen en harmoniseren. Door het gebruik van een enkele set aan indicatoren, wordt in die zin de rapportagelast versimpeld. Dit zou in principe de regeldruk en daarmee de kosten voor bedrijfsleven kunnen verminderen. Tezamen genomen met het NRPP-voorstel moet nog worden gezien of dit daadwerkelijk leidt tot lastenverlaging. Dit is afhankelijk van de Nederlandse invulling van het prestatie monitoringssysteem, het detailniveau van de indicatoren en de praktische uitvoerbaarheid van het voorstel.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Dit voorstel stelt voor om één toegangspunt te creëren waar informatie over financieringsmogelijkheden wordt gebundeld. Dit zorgt voor eenvoudigere informatievoorziening en daarmee toegang tot financiering, wat de concurrentiekracht op EU-niveau versterkt. Het voorstel voor harmonisering sluit aan bij de huidige trend binnen de EU om te vereenvoudigen met als doel de eigen concurrentiekracht te verbeteren.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Sanctionering en lex silencio positivo is hier niet van toepassing. Mogelijk zijn er op nationaal en decentraal niveau aanpassingen nodig in de regelgeving om te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in het voorstel voor het prestatie monitoringssysteem. Verdere aanpassingen in wet- en regelgeving hangen samen met andere voorstellen, zoals het voorstel voor de NRPP's voor het nieuwe MFK.

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

In het voorstel worden vijf bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen aan de Commissie toebedeeld. In vier gevallen (artikel 4, vierde lid; artikel 7, vierde lid; artikel 8, vierde lid; en artikel 18, negende lid) betreft het de bevoegdheid tot het wijzigen van de vijf Annexen: artikel 4, eerste lid ziet op het wijzigen van annex III; artikel 7, vierde lid op annex IV; artikel 8, vierde lid annex I en II; artikel 18, negende lid annex V. Artikel 20 is het horizontale artikel over de uitoefening van de delegatiebevoegdheden.

Het kabinet betwijfelt of het toekennen van deze bevoegdheden in artikel 8, vierde lid en artikel 4, vierde lid, mogelijk en wenselijk is, omdat de interventiegebieden en indicatoren (annex I en II) en *spending target* (annex III) essentiële onderdelen lijken te zijn van deze verordening. De interventiegebieden en indicatoren en *spending targets* zijn een belangrijk onderdeel van de NRPPs en daarom is het wenselijk dat wijzigingen op deze onderdelen via reguliere wetgevingsprocedures lopen. Het kabinet zal dit nader onderzoeken en hier in de onderhandelingen vragen over stellen aan de Europese Commissie. Het toekennen van deze bevoegdheden in artikel 7, vierde lid en artikel 8, negende lid, en artikel 18, negende lid is wel mogelijk omdat dit niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden ook wenselijk, omdat het niet nodig is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten.

De vijfde bevoegdheidstoedeling (artikel 12, zesde lid) betreft de bevoegdheid voor de Commissie om de functionaliteiten en de informatievereisten voor het portaal (de *Single Gateway*) aan te passen middels gedelegeerde handelingen. Het toekennen van deze delegatiebevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het niet nodig is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten.

Voor zover toekenning van de bevoegdheden mogelijk is, ligt delegatie i.p.v. uitvoering voor de hand omdat het gaat om wijziging van de basishandeling. Daarnaast acht het kabinet de bevoegdheden onvoldoende afgebakend. De bevoegdheden worden namelijk toegekend aan de Commissie voor onbepaalde tijd. Het kabinet is in beginsel geen voorstander van toekenning van bevoegdheden voor onbepaalde tijd, en zal in plaats daarvan pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd, met mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging. Daarnaast bepaalt artikel 20 dat er een periode geldt van een maand, waarbinnen de Raad en het EP bezwaar kunnen maken voordat

de betreffende handeling in werking treedt. Het kabinet zal in plaats daarvan pleiten voor een bezwaarperiode van minimaal twee maanden, zoals afgesproken in het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven. Voor de bevoegdheid tot wijziging van Annex III is nu geen verwijzing naar een bezwaarperiode opgenomen. Het kabinet zal er net zoals bij de overige handelingen voor pleiten dat ook hiervoor een bezwaarperiode van twee maanden geldt.

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

Dit voorstel is onderdeel van een reeks voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2028. De haalbaarheid hiervan hangt af van de voortgang op de onderhandelingen op het totale MFK-pakket.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

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

*a) Uitvoerbaarheid*

Dit voorstel draagt bij aan het moderniseren van de EU-begroting door vereenvoudiging en harmonisatie. Wel is er een aantal punten, onder andere over de geharmoniseerde indicatoren en het op te zetten prestatiemonitoringssysteem, dat mogelijk ingrijpende aanpassingen van de huidige systemen en werkwijze vergt voor de partijen die moeten rapporteren. Dit levert naar verwachting extra administratieve lasten voor lidstaten, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties op.

*b) Handhaafbaarheid*

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van uitgaven en prestaties en dienen hiervoor een gedegen systeem vast te stellen en te hanteren. Ook is een lidstaat verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie bij het Single Gateway platform van de Commissie. Verdere invulling van de handhaving hangt samen met andere voorstellen van dit MFK, met name het voorstel voor het NRPP.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

N.v.t.

## **Fiche 2: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

*Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509*

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 565

#### *d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A565%3AFIN>

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

SWD(2025) 565

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Asiel en Migratie.

#### *h) Rechtsbasis*

Artikel 42, 43, 46, 91, 149, 153, 164, 175, 177, 178, 192, 194, 209, 212, 322, 349 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

#### *i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### *j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing



## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 16 juli 2025 een voorstel gepubliceerd voor een verordening tot oprichting van een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid voor de periode 2028–2034 (hierna: het fonds). Met dit voorstel wil de Commissie het bestaande landschap van Europese investeringsfondsen vereenvoudigen en versterken door veertien bestaande fondsen onder te brengen in één overkoepelend kader. Daarmee wordt het huidige kader vereenvoudigd: van bijna 540 programma's naar 27 nationale en regionale partnerschapsplannen (hierna: NRPP's) en één Interreg-plan. Daarnaast zal een EU-faciliteit de uitvoering op nationaal en regionaal niveau aanvullen. Met deze bundeling beoogt de Commissie zowel de beleidsdoelstellingen als de uitvoeringsstructuren van bestaande fondsen te stroomlijnen en te versterken, en tegelijkertijd meer ruimte te creëren voor strategische herprioritering binnen het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) voor de periode 2028–2034. Het overkoepelende inhoudelijke doel van het voorstel is het bevorderen van economische, sociale en territoriale samenhang, duurzame ontwikkeling, concurrentievermogen, veiligheid en paraatheid van de Unie.

### *Nationale en Regionale Partnerschap Plannen*

In lijn met het huidige Cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vallen de NRPP's onder gedeeld beheer. De NRPP's dienen te worden opgesteld door de lidstaten, in samenspraak met medeoverheden. Lidstaten krijgen daarbij meer flexibiliteit bij de invulling van prioriteiten binnen deze plannen, waaronder de mogelijkheid om middelen over te hevelen tussen beleidsdomeinen en fondsen, binnen vooraf vastgestelde grenzen. De Commissie benadrukt hierbij dat het partnerschapsbeginsel, waarbij nationale, regionale en lokale actoren actief worden betrokken, ook centraal blijft staan in de programmering en uitvoering. Als onderdeel van het partnerschapbeginsel zullen ook de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en onderzoeksorganisaties worden betrokken. De NRPP's dienen een geïntegreerde visie te bevatten op de uitdagingen en kansen binnen een lidstaat of regio en omvatten zowel investeringen als hervormingen. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een eerste concept-NRPP al vanaf juni 2027 in te dienen. Het voorstel voorziet in een centrale rol voor de Commissie en de Raad bij de vaststelling en goedkeuring van nationale of regionale partnerschapsplannen. De Commissie beoordeelt het plan. Waar de Commissie tot de conclusie komt dat het plan aan de voorwaarden voldoet, doet de Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit dat vervolgens door de Raad moet worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid. De Commissie neemt vervolgens een financieringsbesluit waarin het de mijlpalen en doelstellingen uiteenzet in relatie tot de uitvoering van de maatregelen uit het NRPP en de daarmee verband houdende uitbetaling. Voor de daadwerkelijke uitbetaling dienen de lidstaten betaalverzoeken in bij de Commissie. Bij goedkeuring worden deze uitbetaald binnen 60 dagen na ontvangst van het uitbetalingsverzoek.

Het plan moet uitleggen hoe het bijdraagt aan het verbeteren van de Europese interne markt, onder andere door het meenemen van hervormingen en investeringen met een grensoverschrijdende component. Hieronder vallen de belangrijke projecten van

gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI), met nadruk op onder andere onderzoek, ontwikkeling en andere soortgelijke initiatieven. Lidstaten moeten in hun NRPP ook aansluiting zoeken bij hun nationale *Digital Decade Roadmap* en Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) en Nationaal Natuurherstelplan. In het NRPP kunnen lidstaten geen maatregelen opnemen waarvan de uitvoering voor 1 januari 2028 is gestart. Bovendien is voorgesteld dat lidstaten in het NRPP expliciet aandacht moeten besteden aan hoe zij geïdentificeerde uitdagingen en kwetsbaarheden op het gebied van migratie, grenzen of veiligheid (bijvoorbeeld geïdentificeerd in Schengenevaluaties, Frontex-kwetsbaarheidsanalyses, evaluaties door het Europees asielagentschap of in relevante strategieën zoals ProtectEU en de paraatheidsuniestrategie) in hun nationale systemen effectief zullen aanpakken.

Ook wordt het behoud en herstel van biodiversiteit, net als waterkwaliteit, klimaatadaptatie en bodemkwaliteit, benoemd als een van de specifieke doelstellingen van het NRPP. Daarbij kan worden voortgebouwd op de ervaringen van het LIFE-programma.

De voorgestelde EU-faciliteit kan ingezet worden in reactie op crises in lidstaten, zoals natuurrampen. Dit is vergelijkbaar met de inzet van het Solidariteits- en Noodhulpreserve in het huidige MFK. De Commissie stelt het totale bedrag wat beschikbaar wordt gesteld voor in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure.

De Commissie stelt daarnaast voor om een aantal horizontale regels te harmoniseren over alle onderdelen van het NRPP, zoals de regels voor audits, monitoring, rapportage en controle. Dit heeft als doel om administratieve lasten te verlagen en de consistentie van EU-financiering te verbeteren. Om het NRPP te managen dient een lidstaat een uitgebreide governance in te richten. Elke lidstaat moet één of meer beheer-, betalings- en controleautoriteiten aanwijzen voor de uitvoering en monitoring van het NRPP. Deze autoriteiten moeten voldoen aan de vastgestelde vereisten en onderling gescheiden functies behouden. Indien meerdere beheerautoriteiten zijn aangesteld, moet een coördinerende autoriteit worden opgericht. De betrokken instanties moeten worden ondersteund met passende middelen en gebruik maken van een geïntegreerd informatiesysteem. Jaarlijks zal er een tussentijdse evaluatievergadering plaatsvinden tussen de Commissie en de lidstaat om de voortgang te bespreken. Het NRPP dient te worden geïmplementeerd in overeenstemming met het nog verder uit te werken *Do No Significant Harm-principe* (DNSH).

#### *Resultaatgerichte financiering*

Het voorstel volgt op hoofdlijnen de structuur van resultaatfinanciering die is opgesteld in onder andere het kader van het coronaherstelfonds: de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en het GLB- Nationaal Strategisch Plan (NSP, het nieuwe prestatiemodel voor het GLB is geïntroduceerd in 2023). Lidstaten stellen een NRPP op met investeringen en hervormingen. Dit plan moet de verschillende beleidsprioriteiten uit het NRPP-voorstel adresseren. Tevens moeten alle of een significant deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen (LSA's) die volgen uit het Europees Semester worden opgenomen. De plannen moeten uiteenzetten hoe ze een bijdrage leveren aan

alle doelstellingen van het NRPP, waarbij de specifieke nationale en regionale omstandigheden van het aanvragende land moeten worden meegenomen.

De uitvoering van het NRPP valt onder het overkoepelende voorstel van de Commissie dat gepresenteerd is in het Performance Framework. De kern hiervan is dat op basis van geharmoniseerde (output)indicatoren (die in het BNC-fiche *Performance framework* worden toegelicht) mijlpalen en doelstellingen worden voorgesteld die het mogelijk maken om de uitgaven en prestaties van de begroting te monitoren. Uitbetaling onder het NRPP vindt plaats als de lidstaat kan aantonen dat bepaalde mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Zo kan worden vastgesteld in welke mate de begroting bijdraagt aan de vastgestelde doelstellingen. Dit is vergelijkbaar met de systematiek die wordt gehanteerd voor de HVF, waarbij het belangrijk is om te benadrukken dat bij de HVF niet met een geharmoniseerde lijst (output)indicatoren wordt gewerkt. Dit wordt nader toegelicht in het BNC-fiche over het *Performance Framework*. Naast een koppeling van middelen aan mijlpalen en doelstellingen is het toekennen van middelen aan lidstaten ook gekoppeld aan conditionaliteiten voor het doorvoeren van hervormingen en het respecteren van de rechtsstaat. In het voorstel is opgenomen dat indien een lidstaat een betaalverzoek indient waaruit blijkt dat niet alle mijlpalen en doelstellingen (volledig) zijn behaald of er niet aan de horizontale eisen is voldaan, middelen naar rato kunnen worden gekort. Tevens stelt de Commissie voor om een reversaalperiode van vijf jaar te hanteren. Dit houdt in dat een geïmplementeerde maatregel minstens vijf jaar moet blijven staan.

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de eerste controle op het behalen van de mijlpalen en doelstellingen en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De Commissie voert vervolgens zelf additionele controles uit. Zij kan daarvoor ook de Europese Rekenkamer inschakelen. De Commissie stelt voor om samen met de eerstverantwoordelijke audit-autoriteit een auditstrategie op te stellen op basis van risico-inschatting, een proportionaliteitstoets uit te voeren, en werkzaamheden te controleren. Ook geeft het voorstel aan dat als de Commissie het werk van de auditautoriteit betrouwbaar genoeg acht, de Commissie dan alleen de auditautoriteit nog hoeft te controleren. Dit zou de controlelast voor de eindontvangers verminderen. De Commissie behoudt wel een bevoegdheid om toch extra audits uit te voeren.

### **Thematische deelterreinen**

Onderstaand treft u een overzicht van de thematische deelterreinen die onder het NRPP-voorstel vallen.

#### *Regionale ontwikkeling*

De eerste algemene doelstelling van het voorstel ziet op het verkleinen van regionale ongelijkheden binnen de Unie, het tegengaan van achterstanden in de minst ontwikkelde regio's en het bevorderen van Europese territoriale samenwerking. Dit onder meer via milieuprojecten en infrastructuurprojecten op het gebied van transport en mobiliteit. Het voorstel omvat de drie klassieke fondsen van het cohesiebeleid: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Daarbij worden ook de doelstellingen van

het huidige *Just Transition Fund* (JTF),<sup>1</sup> dat gericht is op ondersteuning van regio's die economisch afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen in hun transitie naar een klimaatneutrale economie, opgenomen. Het sectorspecifieke EFRO-voorstel voegt overkoepelende voorwaarden toe voor de implementatie van EFRO, het Cohesiefonds en Interreg binnen het NRPP. Lidstaten moeten daarbij specifiek aandacht besteden aan het aanpakken van uitdagingen in de achtergestelde regio's, het ondersteunen van geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling op het gebied van milieu, energie en klimaat, en het versterken van sociaaleconomische ontwikkelingen in ultraperifere gebieden. Tevens stelt de Commissie voor om de vormgeving en implementatie van het Interreg Plan buiten de nationale plannen te plaatsen. De bepalingen voor het Interreg Plan zijn ook opgenomen in het sectorspecifieke voorstel<sup>2</sup>. Voorts dient het NRPP doelstellingen en maatregelen te bevatten om de aantrekkelijkheid en levensstandaarden in plattelandsgebieden te verbeteren. Dit komt voort uit de tweede pijler van het huidige GLB.

#### *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*

Een andere belangrijke pijler van het voorstel is het ondersteunen van de uitvoering van het GLB van de Unie. De Commissie stelt voor om het GLB te integreren in het NRPP-fonds. Dit betekent dat de huidige werkwijze met Nationaal Strategische Plannen voor enkel het GLB vervalt. Het GLB zal opgaan in het NRPP. Het sectorale GLB-voorstel<sup>3</sup> vult de algemene bepalingen uit het NRPP-voorstel aan met specifieke bepalingen voor het GLB. De voorstellen moeten in samenhang worden gelezen. Daarnaast zijn er twee specifieke voorstellen, de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) voor landbouwproducten en aanpassingen in de financiering van schoolfruit, -groenten en -melk, die gezamenlijk worden geapprecieerd<sup>4</sup>. De Commissie beoogt onder andere om de regeling voor schoolfruit, -groenten en -melk onderdeel uit te laten maken van het NRPP.

Areaalbetalingen binnen de GLB-toolbox vallen onder voorwaarde voor goede landbouwpraktijk. Dit is een voortzetting van de systematiek die in het huidige GLB 'conditionaliteit' wordt genoemd. Minimaal 40% van het voor het GLB gereserveerde EU-budget gaat naar degressieve areaalgebonden inkomenssteun. Onder het NRPP worden vereenvoudigde kostenopties verplicht voor betalingen onder de 400.000 euro (voor het GLB 100.000 euro). Vereenvoudigde kostenopties is een manier om EU-subsidies te beheren en verantwoorden, waarbij niet wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten, maar op basis van forfaits, standaardbedragen of vaste tarieven. Daarnaast worden de huidige GLB-interventies 'ecoregelingen' en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) samengevoegd tot één interventie voor landbouw, milieu- en klimaatacties. Het wordt lidstaten verplicht om dit instrument te cofinancieren, iets dat tot nu toe niet mogelijk was voor de ecoregelingen maar wel voor het ANLb. Op de details van de wijzigingen ten aanzien van de GLB-interventies wordt nader ingegaan in het BNC-fiche over de GLB-verordening.

---

<sup>1</sup> Het Just Transition Fund (JTF) komt in de voorstellen van de Commissie niet meer terug.

<sup>2</sup> Zie BNC-fiche EFRO/CF/Interreg

<sup>3</sup> Zie BNC-fiche GLB

<sup>4</sup> Zie BNC-fiche GMO/schoolfruit

Binnen het GLB-voorstel is ook aandacht voor de aantrekkelijkheid en levensstandaarden van plattelandsgebieden. Zo is het LEADER-instrument opgenomen waarmee initiatiefnemers uit het landelijk gebied bottom-up subsidies kunnen aanvragen voor regionale ontwikkeling. Lidstaten zijn verplicht het instrument te implementeren. Wel vervalt het verplichte bestedingsdoel van 5% voor LEADER, zoals opgenomen in de huidige GLB-verordening.

#### *Visserij en marietiem*

Het voorstel richt zich ook op het ondersteunen van de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Unie. In het voorstel is het Europees Fonds voor Maritiem, Visserij- en Aquacultuurfonds (EMFAF) opgenomen als onderdeel van het NRPP. Het sectorale GVB-voorstel<sup>5</sup> vult de algemene bepalingen uit het NRPP-voorstel aan met GVB-specifieke bepalingen alsook met de meer overkoepelende bepalingen uit het *Ocean Pact*<sup>6</sup> en moeten in samenhang worden gezien. In het voorstel is uiteengezet welke interventies ondersteund zouden kunnen worden in het kader van het GVB. Hierbij valt op dat wettelijke taken voor handhaving en datacollectie niet zijn opgenomen als subsidiabele activiteit, hoewel dit onder het huidige fonds voor visserij- en aquacultuur het grootste deel van het budget beslaat. De voorgestelde cofinancieringssysteematiek is nieuw voor visserij.

#### *Sociaal en werkgelegenheid*

Het bevorderen van kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie, en het ondersteunen van een sociaal rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit is een ander belangrijk speerpunt van het voorstel. De Commissie stelt voor om het ESF binnen het NRPP-fonds te plaatsen. Het sectorspecifieke ESF-voorstel<sup>7</sup> voegt voorwaarden toe voor de implementatie van het ESF, die in lijn zijn met de doelstellingen van het voorstel, in bijzonder ondersteuning van kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie.

#### *Migratie, grenzen, veiligheid*

Het voorstel ziet ook op de versterking van defensiecapaciteiten en veiligheid in de Unie, waaronder het versterken van de defensie-industrie en militaire mobiliteit. De Commissie onderstreept hierbij dat de inzet op deze doelstellingen consistent moet zijn met de onderliggende doelstellingen van de zogeheten HOME-fondsen, die zien op de uitvoering van het gemeenschappelijk migratiebeleid van de Unie, het beschermen en versterken van het Schengengebied en haar buitengrenzen, de versterking van het gemeenschappelijk EU-visumbeleid en de bescherming van de interne veiligheid van de EU. De Commissie stelt voor om de HOME-fondsen binnen het NRPP-fonds te plaatsen. De Commissie stelt dat met de HOME-fondsen wordt aangesloten bij de politieke prioriteiten en uitdagingen van de EU op migratie, grenzen en veiligheid in de komende jaren, terwijl tegelijkertijd flexibiliteit wordt behouden om in te spelen op

---

<sup>5</sup> Zie BNC-fiche GVB

<sup>6</sup> The European Ocean Pact, COM/2025/281 final

<sup>7</sup> Zie BNC-fiche Europees Sociaal Fonds

lidstaat-specifieke uitdagingen en nieuwe ontwikkelingen. De HOME-fondsen bestaan in het huidige MFK uit een instrument voor ondersteuning van het asiel-, migratie- en integratiebeleid, een instrument voor ondersteuning van het gemeenschappelijk grenzen- en visumbeleid en een instrument voor de interne veiligheid. De sectorale voorstellen<sup>8</sup> vullen de algemene bepalingen uit het voorstel aan en zijn separaat geapprecieerd.

## **Financiële Framework**

### *Omvang financiële enveloppe*

De Commissie stelt een bedrag voor van 865 miljard euro voor het fonds voor de periode 2028–2034 (in lopende prijzen). De financiële enveloppe wordt als volgt verdeeld: 783 miljard euro wordt toegewezen aan de NRPP's, waarvan minstens 218 miljard euro voor minder ontwikkelde regio's, minstens 296 miljard euro voor een deel van de toolbox-instrumenten van het GLB en het GVB en minstens 34 miljard euro voor asiel, migratie, grensbeheer en gemeenschappelijk visumbeleid. De EU-faciliteit heeft een totale omvang van 72 miljard euro, waarvan 63 miljard euro bestemd is voor gemeenschappelijk optreden vanuit de Commissie en 9 miljard euro voor een budgettaire buffer om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden en ondersteuning te bieden aan nieuwe initiatieven vanuit de Unie. Tevens is 10 miljard euro gereserveerd voor het Interreg-plan. Aanvullend op dit totaalbedrag wordt 50 miljard euro aan middelen uit het Sociaal Klimaatfonds geïntegreerd in het NRPP.

De Commissie stelt een minimaal bestedingspercentage voor van 35% voor klimaat en milieu voor het gehele MFK. In annex III van het performance-framework voorstel worden verder specifieke percentages voor verschillende deelprogramma's voorgesteld.<sup>9</sup> Hier staat dat wordt verwacht dat 43% van de NRPP-enveloppe aan klimaat en milieu wordt besteed. Daarnaast wordt een minimaal bestedingspercentage van 14% van de omvang van de NRPP's voorgesteld dat besteed dient te worden aan het realiseren van de sociale doelstellingen van de Unie (met uitzondering van de geoormerkte bedragen uit het GLB en GVB). Om de uitvoering van het NRPP te vergemakkelijken stelt de Commissie technische en administratieve ondersteuning op verschillende fronten voor. Hiervoor reserveert de Commissie binnen de financiële enveloppe voor elk NRPP en elk Interreg hoofdstuk een vast percentage van respectievelijk maximaal 3% en 8% van het toegekende bedrag. Deze assistentie kan gegeven worden op initiatief van de Commissie of de lidstaat zelf.

### *EU-faciliteit*

Om meer flexibiliteit te borgen stelt de Commissie voor om een deel van het NRPP-budget onder te brengen in een nieuw op te richten EU-faciliteit. De EU-faciliteit is complementair aan de NRPP's en is met name gericht op het ondersteunen van projecten met een transnationale dimensie. Daarnaast kan de EU-faciliteit ook ingezet worden in reactie op crises in lidstaten, zoals natuurrampen. Dit is vergelijkbaar met de inzet van het Solidariteits- en Noodhulpreserve in het huidige MFK. Het huidige Europees Urban Initiative (EUI) en Interregionaal Innovatie-

---

<sup>8</sup> Zie BNC-fiches ISF, BMVI, AMIF

<sup>9</sup> Zie p.2 van de [annexen bij het performance framework](#).

Investerings-instrument (I3) zijn in de EU-faciliteit ondergebracht. Financiering zou kunnen worden verstrekt in diverse vormen, waaronder subsidies, begrotingsgaranties, financiële instrumenten en blandingoperaties (combinaties van subsidies en leningen). Daarnaast kunnen lidstaten en derde partijen additionele financiële bijdragen aan de faciliteit beschikbaar stellen. Dit wordt als externe bestemmingsontvangst geoormerkt. Lidstaten krijgen ook de mogelijkheid om in hun NRPP maatregelen op te nemen die worden uitgevoerd via de financiële bijdragen van de lidstaat aan ECF InvestEU. Projecten die worden gefinancierd uit de EU-faciliteit kunnen worden uitgevoerd via gedeeld, direct of indirect beheer, afhankelijk van het type maatregel en conform een jaarlijks door de Commissie vast te stellen financieringsbesluit.

#### *Committeringen, decommiteringen en flexibiliteit*

De middelen uit het NRPP worden verdeeld in landenenvelopen per lidstaat. Deze enveloppen bevatten per jaar een budget. De Commissie stelt een verdeling van deze jaarbudgetten voor op basis van een percentage van het totaalbudget. Deze verdeelsleutel loopt gradueel af gedurende de programmaperiode. Bij de start van het volgend MFK (2028) stelt de commissie een verdeling van 15,8% voor, aflopend naar 11,7% in 2034. Deze verdeling vormt de basis voor het aangaan van budgettaire verplichtingen. Er is onder voorwaarden beperkte ruimte af te wijken van deze jaarverdeling en dus met middelen te schuiven tussen de jaarbudgetten. Een lidstaat mag, in het geval van crises (zoals bijvoorbeeld bij natuurrampen en dier- en plantziekten), haar NRPP aanpassen om te voorzien in crisisbetalingen.

Om de flexibiliteit in de EU-begroting te vergroten stelt de Commissie voor dat, bij de start van het MFK, lidstaten 25% van de middelen hun landenenveloppe nog niet mogen programmeren. Deze middelen kunnen in een later stadium worden gebruikt om te reageren op onvoorziene crises tijdens de uitvoering van het NRPP en om nieuwe prioriteiten te financieren als onderdeel van de tussentijdse herziening van het NRPP. Eén vijfde van het flexibele deel kan worden ingezet voor crisissituaties tot 2031, drie vijfde voor nieuwe prioriteiten via de tussentijdse herziening, en één vijfde kan pas vanaf 2031 ingezet worden, eveneens bij crisis. Ongebruikte middelen vanuit het flexibele deel zijn vanaf 30 juni 2033 vrij inzetbaar. Bepaalde GLB-interventies tellen niet mee als van daaruit vrijval ontstaat voor dit flexibele bedrag. De termijn voor inzet begint pas zodra middelen volgens deze regels zijn geprogrammeerd. Uitzondering hierop vormt de bijdrage aan Interreg.

Vrijgave van de jaarbudgetten aan de lidstaten vindt plaats op basis van maximaal zes betaalverzoeken per jaar, als mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Lidstaten moeten de betaalaanvragen voor de jaarbudgetten indienen voor 31 oktober van het jaar na het jaar waarin de budgettaire verplichting is aangegaan (N+1 regel). Daarna worden ongebruikte budgetten gedecommitteerd. Decmitteringen zijn aangegane verplichtingen die uiteindelijk niet tot uitbetaling zijn gekomen. Hiervoor vallen de budgetten vrij.

#### *Additionele financiering*

*Sociaal Klimaatfonds (SKF) en Moderniseringsfonds (MF)*

Het Sociaal Klimaatfonds (SKF) is bedoeld om financiële steun te verlenen aan kwetsbare groepen die het meest worden getroffen door energie- en transportarmoede. De Commissie stelt voor om de resterende middelen van het SKF (45 miljard euro) te integreren in het NRPP. Met deze integratie beoogt de Commissie een efficiënter gebruik van EU-middelen, een meer coherente uitvoering van de doelstellingen van het SKF en een verbeterde beleidsplanning. Lidstaten moeten in hun plan een afzonderlijk hoofdstuk opnemen met maatregelen en investeringen die reeds door de lidstaten eerder zijn ingediend in het kader van het SKF. Momenteel worden de nationale sociale klimaatplannen (SKP's) opgesteld. Het SKF loopt van 2026 tot 2032, ontvangt middelen uit de veilinginkomsten van het emissiehandelssysteem en valt momenteel buiten het MFK (zie BNC-fiche SKF<sup>10</sup>). Met het huidige voorstel worden de middelen aangemerkt als externe bestemmingsontvangsten,<sup>11</sup> maar worden de regels voor de NRPP toegepast op de SKP's. Daarbij blijft de SKF-verordening leidend. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om binnen het hoofdstuk van het sociale klimaatplan beschikbare middelen uit het SKF geheel of gedeeltelijk te programmeren voor andere maatregelen. Deze dienen dan wel bij te dragen aan het aanpakken van de sociale gevolgen van het uitbreiden van het emissiehandelssysteem naar gebouwen en vervoer. Het Moderniseringsfonds is bedoeld om Europese lidstaten met een relatief lager bruto binnenlands product (bbp) te helpen bij de modernisering van hun energiesystemen en het verbeteren van hun energie-efficiëntie. De Commissie moedigt synergieën aan tussen investeringen onder het Moderniseringsfonds en maatregelen uit de NRPP.<sup>12</sup>

#### *NRPP-leningeninstrument*

Als aanvulling op de financiële enveloppe zoals hierboven beschreven, stelt de Commissie een leningeninstrument voor met een omvang van 150 miljard euro. Dit instrument moet leningen beschikbaar stellen voor de implementatie van de NRPP's. De Commissie heeft de intentie om hiervoor geld te lenen op de kapitaalmarkten. Lidstaten kunnen bij de indiening van hun NRPP een verzoek indienen bij de Commissie voor een lening. Wanneer een lidstaat middelen wil lenen moet zij aantonen dat de beoogde kosten van hun NRPP hoger zijn dan het totaal dat de Unie hieraan bijdraagt (inclusief nationale financiering). Lidstaten dienen een leningenverzoek voor 31 januari 2028 in te dienen bij de Commissie. De Commissie beoordeelt dit verzoek samen met het door de lidstaten ingediende plan en legt het voor aan de Raad. Bij goedkeuring gaan lidstaten een leenovereenkomst aan met de Commissie. Lidstaten staan zelf aan de lat voor terugbetaling. Wanneer de totale portefeuille op 31 januari 2028 nog niet is uitgeput, mag de Commissie nieuwe verzoeken in overweging nemen.

### **Verdeling voor- en cofinanciering**

#### *Verdeelsleutel*

---

<sup>10</sup> [Kamerstuk 22 112, nr. 3198](#)

<sup>11</sup> Dit betekent dat de middelen niet meetellen voor de MFK-plafonds en alleen aan het vooraf vastgestelde doel mogen worden besteed.

<sup>12</sup> Het Moderniseringsfonds ontvangt middelen uit veilinginkomsten van ETS-1. Deze middelen gaan naar projecten in 13 armste lidstaten om hun energiesysteem te moderniseren en energie-efficiëntie te verbeteren.



De Commissie stelt in Annex I van het NRPP-voorstel een methode voor de allocatie van financiële middelen aan lidstaten voor. De allocatie wordt bepaald door een gewogen combinatie van drie verdeelsleutels: 1) de algemene verdeelsleutel, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met bevolkingsgrootte, het risico op armoede of sociale uitsluiting in rurale gebieden, koopkracht en regionale en rurale welvaartsverschillen 2) de veiligheids- en migratiesleutel en 3) de Sociaal Klimaatfondssleutel. Daarnaast zijn er ook verdeelsleutels opgenomen voor minima voor minder ontwikkelde regio's (Annex II) en het Interreg-plan (Annex III).

#### *Voorfinanciering*

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om, na goedkeuring van hun NRPP door middel van het uitvoeringsbesluit van de Raad, voorfinanciering te ontvangen. Dit ter ondersteuning van de uitvoering van het plan. Het voorgestelde voorfinancieringspercentage is 10% en wordt verstrekt in tranches over drie jaren: 4% in 2028, 3% in 2029 en 3% in 2030. Indien een uitvoeringsbesluit na 31 juli 2028 wordt vastgesteld, worden uitsluitend de tranches voor 2029 en 2030 verstrekt aan de desbetreffende lidstaat. De Commissie stelt voor om aan elk Interreg-hoofdstuk een voorfinancieringspercentage van 12% toe te kennen met gelijke tranches van 4% in 2028, 2029 en 2030. Indien een Interreg-hoofdstuk steun ontvangt vanuit het Global Europe Instrument kunnen in het uitvoeringsbesluit afwijkende regels ten aanzien van voorfinanciering worden vastgesteld.

#### *Cofinanciering*

Daarnaast stelt de Commissie minimumpercentages voor nationale cofinanciering voor. Deze zijn afhankelijk van de mate van economische ontwikkeling van de regio. Dit percentage wordt uitgedrukt als percentage van het bbp per hoofd van de bevolking ten opzichte van het EU-27 gemiddelde. Deze berekeningswijze is in lijn met het huidige cohesiebeleid. De Commissie stelt een minimaal cofinancieringspercentage voor van 15% voor de minder ontwikkelde regio's (met een bbp per inwoner van minder dan 75% van het EU-27 gemiddelde). Voor transitieregio's stelt de Commissie een cofinancieringspercentage van 40% voor. Deze regio's hebben een bbp per inwoner tussen 75% en 100% van het EU-27 gemiddelde. Voor de meer ontwikkelde regio's wordt een cofinancieringspercentage van 60% voorgesteld. Deze regio's hebben een bbp per inwoner van boven 100% van het EU-27 gemiddelde. Daarnaast stelt de Commissie voor elk Interreg-hoofdstuk een minimaal cofinancieringspercentage van 20% voor. Dit percentage wordt met 5% verlaagd voor de hoofdstukken die betrekking hebben op samenwerking met ultraperifere gebieden en samenwerking aan de buitengrenzen. Voor het GLB en het GVB worden de cofinancieringspercentages anders ingevuld<sup>13</sup>, waarbij vier GLB-interventies van nationale cofinanciering zijn uitgezonderd.

### **Conditionaliteit**

#### *Handvest en rechtstaatconditionaliteiten*

---

<sup>13</sup> Zie BNC-fiches GLB/GVB

Eén van de beleidsdoelen van het NRPP-voorstel is het beschermen en versterken van grondrechten, democratie, de rechtsstaat en naleving van Uniewaarden. Volgens de Commissie moeten lidstaten gedurende de implementatie van het NRPP voldoen aan twee horizontale principes, namelijk: 1) respect voor de rechten, vrijheden en beginselen uit het EU-handvest van de Grondrechten (hierna: EU-Handvest), en 2) de rechtsstaatsbeginselen zoals uiteengezet in artikel 2, onder a, van de MFK-rechtsstaatverordening,<sup>14</sup> om uitbetaald te krijgen uit het fonds. Lidstaten moeten in hun plannen laten zien dat zij voldoen aan deze twee horizontale voorwaarden door de identificatie van mogelijke tekortkomingen en het nemen van corrigerende maatregelen. Dit dient te gebeuren door in te gaan op de landspecifieke uitdagingen van het jaarlijkse rechtsstaattrapport en de rechtsstaataanbevelingen uit het Europees Semester. Alle lidstaten worden verplicht om hun NRPP halverwege de programmaperiode te herzien en nieuwe tekortkomingen te adresseren, in het bijzonder op de landspecifieke uitdagingen van het meest recente rechtsstaattrapport. Op elk moment gedurende de uitvoering van het plan heeft de Commissie de mogelijkheid om gehele of gedeeltelijke uitbetaling te blokkeren als niet wordt voldaan aan één of meer horizontale voorwaarden. Er wordt in dit proces rekening gehouden met de impact van het niet voldoen aan de vereisten van goed financieel beheer van de EU-begroting of de financiële belangen van de EU, net als de aard, duur, ernst en reikwijdte van de schending.

#### *Macro-economische conditionaliteit*

De Commissie stelt voor dat de macro-economische conditionaliteit behouden blijft. Dit betekent ten eerste dat EU-middelen opgeschort kunnen worden wanneer de Raad vaststelt dat een lidstaat geen effectieve actie heeft ondernomen om een buitensporig tekort te corrigeren in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.<sup>15</sup> Ten tweede kunnen EU-middelen opgeschort worden wanneer de Raad in een besluit heeft vastgesteld dat een lidstaat geen correctieve actie heeft ondernomen om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren in het kader van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP).<sup>16</sup> De huidige conditionaliteit kan worden toegepast indien de Raad in twee opeenvolgende besluiten vaststelt dat een lidstaat geen opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen in de MEOP. Ten derde kunnen EU-middelen opgeschort worden wanneer de Raad heeft vastgesteld dat een lidstaat niet voldoet aan de vereisten van een macro-economisch aanpassingsprogramma in het kader van financiële bijstand.<sup>17</sup>

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft in het impact assessment verschillende opties onderzocht voor de inrichting van de NRPP's en de wijze van uitvoering. Optie 1 betreft het behouden van het huidige systeem met meerdere programma's per lidstaat. Hoewel deze optie enige vereenvoudiging zou kunnen

---

<sup>14</sup> Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

<sup>15</sup> conform Verordening nr. 2024/1264

<sup>16</sup> conform artikel 9(4) van Verordening nr. 1176/2011

<sup>17</sup> conform artikel 7 van Verordening nr. 472/2013

bieden door het terugbrengen van het aantal programma's tot één plan per lidstaat en het afschaffen van de tweefasige programmering in het cohesiebeleid, blijft het aantal afzonderlijke programma's hoog. Hierdoor blijven administratieve lasten groot en blijft de beleidscoherentie beperkt. Optie 2 is gericht op gedeeltelijke integratie van fondsen, waarbij onder optie 2a een integratie wordt nagestreefd tussen het cohesiebeleid en bepaalde andere instrumenten, terwijl het GLB gescheiden blijft. Deze optie sluit deels aan bij de nieuwe strategische planningsbenadering van het GLB, maar leidt tot een dubbele administratieve last voor lidstaten die met twee verschillende systemen moeten werken. Optie 2b voorziet in volledige integratie van het GLB met de andere fondsen in één nationaal plan, waarbij wel specifieke regels worden gehandhaafd voor dier- en gebiedsgerichte interventies om de interne markt en eerlijke concurrentie tussen boeren te waarborgen. Optie 3 betreft volledige integratie van alle veertien fondsen binnen één enkel nationaal plan per lidstaat, waarbij alle middelen worden samengevoegd in één enveloppe. Deze optie biedt de grootste beleidscoherentie en maakt de herverdeling van middelen binnen het plan eenvoudiger. Ten aanzien van het uitvoeringsmodel zijn twee opties onderzocht. Optie A betreft een kosten-gebaseerd leveringsmodel, waarbij betalingen worden gedaan op basis van gemaakte kosten. Optie B beoogt een resultaatgericht leveringsmodel, waarbij de financiële ondersteuning wordt gekoppeld aan het behalen van vooraf afgesproken doelstellingen en mijlpalen. Daarnaast werd de keuze gemaakt tussen direct beheer door de Commissie (Optie C) en gedeeld beheer met de lidstaten (Optie D).

De Commissie concludeert dat een uitvoeringsmodel op basis van vooraf afgesproken doelstellingen (optie B), gecombineerd met gedeeld beheer (optie D) een eenvoudiger en meer resultaatgericht kader biedt dat goed aansluit bij de sterke regionale dimensie van de plannen. Een bredere reikwijdte van de plannen zoals voorzien in optie 3b moet verbeterde beleidscoherentie opleveren. Dit betekent dat alle fondsen worden geïntegreerd in één NRPP per lidstaat (optie 3b).

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>18</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de tegelijk met dit BNC-fiche gepubliceerde Kamerbrief 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.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en de budgettaire

---

<sup>18</sup> Kamerstuk nr. 2245

situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen uit de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten van dit kabinet voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Het kabinet zet zich consequent in voor een gemoderniseerde begroting, die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Het huidige MFK ligt vast voor zeven jaar. Ruim 60 procent van de middelen is vastgelegd in landenveloppen. Ook is een groot deel van de overige middelen van tevoren vastgelegd. Het huidige MFK is hierdoor op veel punten inflexibel en de EU is daarmee niet altijd goed in staat in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Daarnaast is het van belang om op te merken dat het MFK een investeringsbegroting is en dat voor investeringsprogramma's ook stabiliteit en voorspelbaarheid van belang zijn. Het kabinet is voorstander van het vergroten van de flexibiliteit van de EU-begroting. Flexibiliteit mag niet ten koste gaan van de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten van de lidstaten en stabiliteit van EU-beleid. Het kabinet houdt hierbij wel aandacht voor uitvoerbaarheid en administratieve lasten. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dan ook dat de MFK-plafonds leidend blijven en het stelsel van eigen middelen te allen tijde gerespecteerd wordt. De fundamentele begrotingsprincipes van begrotingsevenwicht, eenheid en universaliteit moeten worden gewaarborgd. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten hervormingen implementeren die de economie van de lidstaten, en in het verlengde daarvan de EU als geheel, versterken. Uitkering van EU-middelen op basis van mijlpalen en doelstellingen, die ook betrekking hebben op hervormingen, kan hieraan een bijdrage leveren. Een betere verantwoording en monitoring van uitgaven is essentieel. Het kabinet benadrukt dat aandacht voor vereenvoudiging van regels moet zijn om uitvoerbaarheid te kunnen waarborgen. Alleen dan kunnen uitgaven (beter) worden verantwoord.

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

##### *Nationale en Regionale Partnerschap Plannen*

Het kabinet verwelkomt in algemene zin dat de Commissie met het NRPP een modernisering van de fondsen in gedeeld beheer voorstelt. Het kabinet onderschrijft het belang van vereenvoudiging, flexibiliteit en de beweging richting een resultaatgericht MFK. De aanzienlijke vereenvoudiging van de fondsstructuur sluit aan bij de kabinetsinzet. Deze vereenvoudiging sluit ook aan bij het rapport van de Europese Rekenkamer (ERK), waarin wordt gepleit voor de consolidatie van het financiële landschap van de EU. Het kabinet onderschrijft daarbij ook het belang om de verantwoordingslast licht te houden, zonder dat doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van EU-middelen daarbij in het geding komt.

Het kabinet is positief ten aanzien van de mogelijkheden die het NRPP biedt voor meer integrale oplossingen met interventies die in één keer bijdragen aan meerdere beleidsdoelen. Het kabinet

steunt de inzet van de Commissie om naar de nationale en regionale specifieke situatie te kijken en verschillende fondsen en interventies gezamenlijk in te zetten voor het oplossen van beleidsdomeinoverstijgende uitdagingen. Daarnaast verwelkomt het kabinet ook specifiek de mogelijkheid om binnen het NRPP middelen in te zetten voor het versterken van de Nederlandse prioriteiten<sup>19</sup>. Het kabinet zal naast eerder genoemde prioriteiten voor het MFK ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.

Tegelijkertijd betekent dit voorstel mogelijk een significante aanpassing van de systematiek van een groot deel van het MFK. Het kabinet erkent dat deze vernieuwing voor alle lidstaten – ook voor Nederland – aanpassingen zal vereisen in de nationale governance en digitale systemen. Het kabinet realiseert zich terdege dat het opzetten van de governance voor het aansturen van zo'n omvangrijk NRPP een uitdaging is. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze aanpassingen op korte termijn extra werk en kosten kunnen opleveren. De complexiteit van het voorstel vraagt veel van de uitvoering en mogelijk van onze uitvoeringsorganisaties. Het kan leiden tot hoge druk op de uitvoeringskracht en hogere uitvoeringskosten. Tevens ziet het kabinet dat het opzetten van een coördinerende autoriteit boven de huidige managementautoriteiten kan leiden tot extra complexiteit en administratieve lasten. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie en zich in de onderhandelingen actief voor de uitvoerbaarheid van het NRPP inzetten.

Het is belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het beoordelen van de functionaliteit van huidige systemen en de noodzaak van eventuele aanpassingen op basis van dit voorstel. Daarbij hecht het kabinet aan voldoende voorbereidingstijd voor een nieuwe systematiek en heeft oog voor het effect hiervan op zowel uitvoerende diensten als begunstigden. Het kabinet neemt hierbij de lessen mee die geleerd zijn van instrumenten met vergelijkbare prestatieraamwerken zoals bij de HVF en het Nationaal Strategisch Plan onder het GLB.

Het kabinet ziet echter in den brede de toegevoegde waarde van de voorgestelde nationale plannen, waar middelen in gedeeld beheer op integrale wijze samenkomen in koppeling met hervormingen. Mits goed vormgegeven, heeft deze koppeling met hervormingen de potentie het economische fundament en cohesie van de Unie ook op andere beleidsterreinen als geheel te versterken. Ook kan het regionaal en plattelandsbeleid versterkt worden door de vele aparte fondsen te integreren tot één plan. Dit stelt lidstaten in staat om deze middelen in gedeeld beheer beter op nationaal beleid te laten aansluiten, met maatwerk voor hun regio's. Dit verstevigt nationaal eigenaarschap. Zo kan effectief worden bijgedragen aan de opwaartse economische convergentie en territoriale cohesie van de Unie als geheel. 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.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Kamerstuk nr. 2245

<sup>20</sup> Kamerstuk 21 501-08, nr. 985

### *Resultaatgerichte financiering*

Het kabinet is in den brede voorstander van een meer resultaatgerichte financieringswijze waarbij de uitbetaling van middelen plaatsvindt op basis van vooraf afgesproken mijlpalen en doelstellingen in plaats van gemaakte kosten. Hiermee geeft de EU-begroting een financiële prikkel om beleidsdoelstellingen te behalen. Ook geeft deze financieringswijze in praktische zin de mogelijkheid om de uitbetalingen van EU-middelen afhankelijk te maken van structurele hervormingen. Naast de rapportage over mijlpalen en doelstellingen op basis van de gestandaardiseerde outputindicatoren (zoals weergegeven in het BNC-fiche inzake het *performance framework*) moeten lidstaten ook informatie verzamelen over betalingen en ontvangers ter bescherming van de financiële belangen van de Unie en daarover rapporteren in een centraal informatiesysteem. In tegenstelling tot veel recenter tot de Unie toegetreden lidstaten, beschikt Nederland nog niet over een dergelijk systeem. Daarnaast sluit een gestandaardiseerde lijst van outputindicatoren mogelijk niet aan op de Nederlandse verantwoordingssystematiek en vindt het kabinet dat er ruimte moet blijven voor innovatieve projecten die daar niet binnen zouden passen. Ook wil het kabinet ervoor waken dat het wijzigen van de NRPP's leidt tot hoge aanvullende of dubbele administratieve lasten, zoals bij de HVF het geval is. Dit vergt nadere analyse. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat de indicatoren daadwerkelijk inzicht geven in de mate waarin lidstaten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de EU.

Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten investerings- en hervormingsmaatregelen implementeren die hun economie en die van de EU als geheel versterken. Het kabinet ondersteunt dan ook de voorwaarde dat lidstaten in hun NRPP een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante LSA's in het Europees Semester moeten adresseren, maar heeft daarbij wel een aantal aandachtspunten. Het kabinet hecht waarde aan het behouden van de focus van het Semester op economisch, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid. Het kabinet acht het van belang dat in het voorstel wordt verduidelijkt op welke jaren deze relevante LSA's betrekking hebben. Wat het kabinet betreft dienen de op structurele uitdagingen gerichte LSA's uit 2025 daar onderdeel van te zijn. Verder vindt het kabinet het van belang dat bij de koppeling tussen hervormingen en EU-middelen rekening wordt gehouden met effectiviteit en flexibiliteit en de betrokkenheid van lidstaten en medeoverheden. Daarbij vindt het kabinet dat met het oog op proportionaliteit rekening moet worden gehouden met de verhouding tussen de omvang van de te ontvangen middelen en de verplichting tot het adresseren van de LSA's.

De Commissie stelt voor dat het NRPP geen maatregelen mag bevatten waarvan de uitvoering al voor 1 januari 2028 is gestart. Het kabinet heeft nog aanvullende informatie nodig om dit goed te kunnen beoordelen. Het kabinet signaleert dat in het voorstel is opgenomen dat indien een betaling vanuit de Unie wordt opgeschort, bijvoorbeeld door het niet behalen van de doelstellingen of ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, de lidstaten hun verplichting dienen na te komen om betalingen aan eindbegunstigden voort te zetten. Hiermee ligt de prikkel voor hervormingen op de juiste plek, namelijk op het niveau van de lidstaten. Het kabinet merkt daarbij op dat het niet behalen van de doelstelling kan leiden tot een budgettair risico.

## **Thematische deelterreinen**

Het NRPP geeft invulling aan de sectorale voorstellen die onder het NRPP-voorstel vallen. Over de sectorale voorstellen zijn separate BNC-fiches opgesteld. Bij de MFK-onderhandelingen dienen dit BNC-fiche, de BNC-fiches over de sectorale voorstellen en de fiches over horizontale onderwerpen in samenhang te worden gezien.

### *Regionale ontwikkeling*

Het kabinet onderschrijft de doelstelling om regionale ongelijkheden tegen te gaan en Europese territoriale samenwerking te bevorderen. Het NRPP biedt kansen voor regionale ontwikkeling. Het kabinet vindt dat het cohesiebeleid zich zo veel mogelijk dient te richten op regio's die op sociaaleconomisch gebied achterblijven, door het bevorderen van economische, sociale en territoriale convergentie, maar dat het cohesiebeleid in principe beschikbaar moet blijven voor alle regio's in de EU. In lijn hiermee vindt het kabinet het logisch dat binnen de NRPP's voldoende aandacht is voor minder ontwikkelde regio's in de Unie.

Het kabinet wil daarnaast dat het cohesiebeleid zich meer focust op het versterken van het concurrentievermogen van de EU.-Inhoudelijk betekent dit een inzet op de drie transities: digitaal, sociaal (arbeidsmarkt) en groen, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder. Het kabinet ziet deze inzet grotendeels gereflecteerd in de specifieke doelstellingen van het NRPP. Het kabinet constateert ook dat de thematische concentratie op innovatie die momenteel binnen EFRO bestaat wordt losgelaten in het NRPP, terwijl er wel budgetten zijn geoormd voor andere beleidsdoelinden. Innovatieve projecten zijn essentieel voor het versterken van het Europese concurrentievermogen. In combinatie met de breed geformuleerde doelstellingen, vraagt het kabinet zich af of de inzet op onderzoek en innovatie binnen de NRPP's nu voldoende is geborgd. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor meer focus op onderzoek en innovatie en de drie transities binnen het NRPP, zodat middelen worden ingezet waar deze de meeste toegevoegde waarde hebben voor de EU als geheel. Daarnaast verwelkomt het kabinet de mogelijkheid tot investeringen in milieu- en infrastructurele projecten binnen het NRPP; ook structuurversterkende investeringen in grensoverschrijdende projecten in minder ontwikkelde regio's in de EU kunnen door het grensoverschrijdende karakter immers (indirect) voordeling zijn voor Nederland.

Tevens is het kabinet van mening dat voor regionale ontwikkeling moet worden ingezet op een plaatsgebonden aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken en sterktes van de regio's. Wat het kabinet betreft zou hierbij gekeken moeten worden naar bredere regionale plannen en transitieplannen, waarin de kansen en uitdagingen op de drie transities in de verschillende regio's geïdentificeerd worden. Daarbij is het in de uitwerking van belang dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op reeds lopende nationale processen, zoals in Nederland de Ruimtelijke Economische Visie, het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) en het Nationale Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Het kabinet staat positief tegenover de oproep om binnen de NRPP's gerichte instrumenten voor specifieke regio's op te nemen, maar acht het noodzakelijk dat de inzet op plaatsgebonden beleid verder wordt versterkt. Gezien het belang van

onderzoek en innovatie en interregionale innovatiesamenwerking voor het versterken van het concurrentievermogen, zal het kabinet tijdens de onderhandelingen ervoor pleiten dat de *Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation (RIS3)* een centrale rol krijgt binnen de opzet van de NRPP's.

Het kabinet staat positief tegenover de oproep om instrumenten gericht op territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven te steunen en op te nemen in het NRPP zoals voor stedelijke ontwikkelstrategieën en gemeenschapsgedreven lokale ontwikkelingen, inclusief LEADER-strategieën. Het kabinet ziet hierbij kansen voor synergie tussen de instrumenten die bijdragen aan regionale ontwikkeling, plaatsgebonden beleid en het GLB, specifiek voor de instrumenten die bijdragen aan de vitaliteit van het platteland.

Het kabinet steunt het voorstel om de Interregprogramma's buiten de NRPP's te plaatsen. De grensoverschrijdende governance van Interreg past niet goed binnen de opzet van de NRPP's, waardoor het nodig is om dit apart te regelen. Het kabinet is positief over de aandacht voor steden in het voorstel en wijst daarbij op het belang van steden en stedelijke gebieden voor het concurrentievermogen van de Unie. Gelet op het bovenstaande belang zal het kabinet de Commissie vragen naar de voorziene rol van en financiering voor duurzame stedelijke ontwikkeling binnen een NRPP.

#### *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*

Ten tweede geeft het voorstel invulling aan de landbouwdoelstellingen van de Unie. Het kabinet acht landbouw en visserij cruciaal voor de voedselzekerheid, en daarmee ook weerbaarheid, in Nederland en de EU. Ten aanzien van het NRPP-voorstel is het kabinet positief over de specifieke verwijzing naar de doelstellingen zoals opgenomen in het EU-werkingsverdrag over het GLB en GVB. Tegelijkertijd vindt het kabinet het zorgelijk dat marktoriëntatie niet langer als specifieke GLB-doelstelling is opgenomen.

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde gemiddelde bandbreedte voor de degressieve areaalgebonden inkomenssteun. Nederland beschouwt dit als een vorm van oormerking die lidstaten belemmert andere interventies, zoals die voor landbouwmilieu- en klimaatacties, uit de GLB-toolbox in te zetten. Het kabinet zal zich inzetten om deze bandbreedte te verlagen en de ondergrens te schrappen. Het kabinet is tegen het handhaven en verruimen (naar 25%) van de huidige ruimte voor marktverstoringe gekoppelde steun en zal zich inzetten voor afbouw en maximering daarvan.<sup>21</sup> Het kabinet onderschrijft vereenvoudiging en stimulering van vereenvoudigde kostenopties (VKO). Bij bepaalde interventies kan het uitwerken van een VKO echter juist leiden tot hogere administratieve lasten. Wanneer dit het geval is, dienen lidstaten de ruimte te hebben dit niet te hoeven toepassen.

---

<sup>21</sup> Het betreft steun die gegeven kan worden voor productie. In het WTO-kader wordt dit gezien als marktverstoring en ongepast.



Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar de vitaliteit van plattelandsgebieden. Het integreren van het huidige GLB en het cohesiefonds binnen één NRPP-fonds biedt kansen voor synergie. Het kabinet zal zich inzetten voor aandacht voor het thema plattelandontwikkeling en *rural proofing*, dit laatste met als doel om ervoor te zorgen dat beleid en investeringen aansluiten bij de context en opgaven van plattelandsgebieden. Het kabinet onderschrijft de LEADER-aanpak die bottom-up, gemeenschapsgedreven is.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om de regeling voor schoolfruit, -groenten en -melk te continueren. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat er voldoende flexibiliteit blijft voor een invulling van de schoolregeling die past bij de nationale context<sup>22</sup>. Het kabinet is bezorgd over de opname van sectorale interventies in het NRPP en het schrappen van de koppeling van financiële EU-steun aan bijdragen van leden aan producentenorganisaties in de groenten- en fruitsector.

#### *Visserij en maritiem*

Ten derde geeft het voorstel invulling aan de visserijdoelstellingen van de Unie. Het Nederlandse visserijbeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door het GVB. Het kabinet is van mening dat wettelijke taken zoals controle, handhaving en datacollectie opgenomen moeten blijven worden als subsidiabele activiteit. De nieuwe cofinancieringssystematiek zal mogelijk een hogere bijdrage vragen vanuit de visserij- en aquacultuurondernemingen dan wel van het Rijk of medeoverheden. Dit kan effect hebben op het slagingspercentage van regelingen en projecten. Het kabinet is positief over de toegenomen flexibiliteit die lidstaten geboden wordt om nationaal keuzes te maken op welke wijze de middelen binnen het GVB kunnen worden besteed.

#### *Sociaal en werkgelegenheid*

Ten vierde geeft het voorstel invulling aan de sociale- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Unie. Het kabinet heeft in aanloop naar de publicatie van de voorstellen met name aandacht gevraagd voor het belang van vaardigheden en sociale inclusie. Om als Unie concurrerend te blijven, arbeidsmarkttekorten aan te pakken en om de grote transities waar te kunnen maken, zijn vaardigheden en de sociale inclusie van mensen immers van belang. Ook het rapport van Mario Draghi over de concurrentiekracht van de EU<sup>23</sup> benoemt specifiek het belang van menselijk kapitaal als basisvoorwaarde voor het versterken van de EU-concurrentiepositie. Het kabinet vindt het positief dat deze inzet wordt gereflecteerd in het NRPP, met een sterkere focus op vaardigheden en een goed functionerende arbeidsmarkt. Het kabinet zal er gedurende de onderhandelingen op inzetten dat de versterkte focus op vaardigheden niet verwatert en waar mogelijk verder versterkt wordt. Bovendien benadrukt het kabinet het belang van het investeren in mensen, om de transities te kunnen maken en het concurrentievermogen van de EU te versterken.

#### *Migratie, grenzen, veiligheid*

---

<sup>22</sup> Zie BNC-fiche GMO

<sup>23</sup> The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi (2025), ISBN 978-92-68-22716-9

Ten vijfde dient het voorstel ook invulling te geven aan de doelstellingen van de EU op het gebied van migratie, grenzen en veiligheid. Een stevig asiel en migratiebeleid is een van de drie inhoudelijke prioriteiten van dit kabinet voor een toekomstbestendige EU-begroting. Bovendien is een veilig Europa randvoorwaardelijk voor een sterke Europese economie en welvaart ten dienste van de Europese burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wanneer lidstaten hun buitengrenzen goed beheren, hun opvang- en asielverplichtingen goed naleven en terugkeer effectief uitvoeren, kan dit ook (secundaire) migratie naar Nederland verminderen. Het kabinet verwelkomt daarom dat in het voorstel is opgenomen dat lidstaten in hun NRPP dienen op te nemen hoe zij geïdentificeerde tekortkomingen en kwetsbaarheden in de naleving van Europese verplichtingen gaan adresseren. Veranderende geopolitieke verhoudingen, de groeiende complexiteit van dreigingen en de komst van nieuwe dreigingen maken een sterke inzet van de EU op interne veiligheid onmisbaar. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat de uitdagingen die binnen de HOME-fondsen vallen van veranderende aard zijn, en dat daarom een mate van flexibiliteit in de beoogde doelstellingen nodig is. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat de verschillende HOME-fondsen complementair zijn en in samenhang moeten worden gezien. Het kabinet steunt de verbinding die de Commissie maakt tussen de NRPP's en weerbaarheidsopgaven in de lidstaten en regio's. Ook steunt het kabinet de doelstelling die ziet op het versterken van de defensiecapaciteiten, waaronder op het gebied van defensie-industrie en militaire mobiliteit.

### **Financiële Framework**

#### *Omvang financiële enveloppe en doelstellingen*

De totale omvang van het fonds en de verdeling hiervan tussen de verschillende thematische deelterreinen is integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028-2034. De kabinetsinzet ten aanzien van de omvang van het MFK is opgenomen in de overkoepelende Kamerbrief over de MFK- en EMB-voorstellen.

Het kabinet kijkt kritisch naar het toevoegen van doelstellingen, minimum percentages of geormerkte bedragen. Dit komt de flexibiliteit en modernisering van de EU-begroting niet ten goede terwijl dit juist een van de kernpunten van de kabinetsinzet is. Waar sprake is van dergelijke doelstellingen, percentages of geormerkte bedragen dienen deze voldoende bij te dragen aan de flexibilisering en modernisering van de EU-begroting.

Het kabinet onderstreept wel het belang van investeringen in de groene transitie en ziet het bestedingspercentage voor klimaat en milieu als continuering van het huidige beleid. Het kabinet steunt de mogelijkheid onder het NRPP voor technische ondersteuning van nationale en medeoverheden bij de uitvoering van het plan. Specifiek voor biodiversiteit en natuurherstel, verwelkomt het kabinet dat dit is opgenomen als doelstelling binnen het NRPP-voorstel. Ook de erkenning van het belang van samenhang met bestaande Europese beleidsinstrumenten wordt positief beoordeeld, zoals tussen het NRPP en de Natuurherstelverordening en de Strategie voor Waterweerbaarheid. Hierbij merkt het kabinet op dat de Commissie voorstelt om het LIFE-

programma als afzonderlijk financieringsinstrument te schrappen. Het kabinet pleit voor voldoende aandacht voor biodiversiteit en natuurherstel binnen het NRPP.

#### *EU-faciliteit*

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om een deel van het NRPP-budget onder te brengen in een EU-faciliteit. Het kabinet ziet voordelen in het behouden van een complementaire, flexibele schil rondom de NRPP's. Op deze manier kan beter ingespeeld worden op waar de middelen tijdens een volgend MFK voor nodig zijn, ook in tijden van crisis. Hierdoor wordt de EU-begroting wendbaarder en responsiever. Tijdens het huidige MFK is gebleken dat het MFK deze flexibiliteit mist. Daarnaast vindt het kabinet het positief dat met de EU-faciliteit ook projecten kunnen worden ondersteund met een transnationale dimensie, die niet goed passen binnen de uitvoering van de nationale plannen. Het kabinet zal zich er dan ook voor inzetten dat er binnen de EU-faciliteit voldoende aandacht is voor interregionale innovatiesamenwerking. De in het voorstel opgenomen financieringsvormen, zoals subsidies, leningen en garanties, bieden in potentie ruimte voor maatwerk en een mogelijkheid private investeringen aan te trekken. Tegelijkertijd moeten er duidelijke randvoorwaarden rondom transparantie, doeltreffendheid en controleerbaarheid worden geschetst. Daarnaast moet nog verduidelijkt worden hoe de weging over de verdeling van dit flexibele budget zal plaatsvinden.

#### *Committeringen, decommiteringen en flexibiliteit*

De Commissie introduceert in het voorstel meerdere mechanismen die de NRPP's adaptiever en toekomstbestendiger maken. Hieronder valt het vergroten van het flexibele deel binnen de landenenveloppen en de geleidelijkheid waarmee deze middelen beschikbaar worden gesteld. Tevens vallen hieronder het vereenvoudigen van de procedure voor aanpassing van de plannen en de budgettaire reserve op EU-niveau (de faciliteit). Het kabinet onderkent het belang van voldoende flexibiliteit binnen het MFK om effectief in te kunnen spelen op nieuwe prioriteiten of crisissituaties en is daarmee positief over het voorgestelde flexibele deel van 25% binnen de lidstaatenveloppen. De voorgestelde verplichting tot een tussentijdse herziening en de mogelijkheid tot herallocatie van middelen binnen het NRPP worden in dat licht positief beoordeeld. De verplichting tot een tussentijdse herziening geldt dit moment ook al in beperkte mate binnen enkele fondsen, zoals het ESF en EFRO. Het vereist wel aanpassingen in het plan van een lidstaat, wat mogelijk tot extra administratieve lasten kan leiden. Daarbij zal het kabinet de Commissie vragen om nadere toelichting over de voorgestelde mate en werking van ingebouwde flexibiliteit, om te borgen dat deze niet ten koste gaat van de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten van de lidstaten, de stabiliteit van EU-beleid of leidt tot een ongelijk speelveld.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de termijn voor decommitering van middelen die niet zijn gebruikt voor voorfinanciering of waarvoor geen betalingsverzoek is ingediend. In het huidige MFK is er een termijn van N+1 of N+2 of N+3 jaar tot dat middelen gedecommitteerd worden. In het Commissievoorstel wordt dit teruggebracht naar 31 oktober N+1. Deze wijziging zou de kans op decommiteringen van EU-middelen kunnen vergroten. In de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten om een realistische termijn in het NRPP op te nemen, daarbij rekening houdend

met de bestedingspatronen van de verschillende beleidsterreinen. Het kabinet heeft hierbij ook aandacht voor de uitvoeringstermijn voor projecten.

#### *Additionele financiering*

##### *Sociaal Klimaatfonds (SKF) en Moderniseringsfonds (MF)*

Het kabinet bestudeert met aandacht de manier waarop de Commissie voorstelt om het SKF te integreren in het NRPP, aangezien in het voorstel wijzingen worden opgenomen voor de SKF-verordening, die niet onder het MFK valt. De rol van het SKF binnen het NRPP is een aandachtspunt, waarvan de vormgeving momenteel nog onduidelijk is. Het kabinet zal de Commissie vragen stellen over de gevolgen van het voorstel voor de governance van het SKF, aangezien het SKF al vanaf 2026 door de lidstaten wordt geïmplementeerd. Voor wat betreft het MFK erkent het kabinet het belang van synergie tussen het Moderniseringsfonds en het NRPP vanwege overeenkomende doelstellingen in beide fondsen. Deze synergie kan bijdragen aan de modernisering van energiesystemen en het verbeteren van energie-efficiëntie in lidstaten met een relatief lager bbp.

##### *NRPP leninginstrument*

Het kabinet is geen voorstander van het voorstel om de NRPP's aan te vullen met steun in de vorm van leningen, waarvoor de Commissie geld zou lenen op de kapitaalmarkten. In het verleden heeft Nederland ingestemd met leeninstrumenten voor financiële bijstand in het geval van buitengewone omstandigheden of crises. Het kabinet is van mening dat er in dit geval geen noodzaak is om middelen te lenen op de kapitaalmarkt voor uitgaven onder het NRPP. De plannen van de lidstaten moeten passen binnen het beschikbaar gestelde budget. Indien lidstaten grotere ambities hebben, kunnen zij zelf extra bijdragen aan hun NRPP.

Het kabinet neemt kennis van de mogelijkheid voor externe partijen (zoals derde landen en internationale organisaties) om financiële of niet-financiële bijdragen te leveren, die als externe bestemmingsontvangsten kunnen worden ingebracht. Het kabinet acht het daarbij van belang dat deze bijdragen passen binnen de beleidsdoelstellingen van de Unie en dat heldere voorwaarden worden gesteld aan governance, toezicht en verantwoording. Tot slot zal het kabinet kritisch bezien in hoeverre steun aan acties in of in relatie tot derde landen bijdraagt aan de interne doelstellingen van de Unie, zoals het migratiebeleid, grensbeheer en interne veiligheid. Daarbij geldt dat consistentie met Global Europe gewaarborgd moet zijn. Het kabinet ondersteunt de vrijwillige mogelijkheid voor lidstaten om middelen uit hun NRPP-allocatie in te zetten via het ECF InvestEU instrument, aangezien dat kan bijdragen aan een effectievere inzet van EU-middelen.

#### **Verdeling, voor- en cofinanciering**

##### *Verdeelsleutel*

Het kabinet moet de componenten van de verdeelsleutels en de uitkomsten per lidstaat nog verder analyseren en doorrekenen. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten voor verdeelsleutels die recht doen aan de verschillende doelstellingen van het NRPP en de specifieke uitdagingen daarin voor Nederland. Het kabinet is van mening dat de toedeling van het budget via

de algemene verdeelsleutel voor het NRPP (waarin de sectorale kenmerken van het GLB, GVB en de fondsen onder het cohesiebeleid zijn meegenomen), ertoe leidt dat Nederland in verhouding tot andere lidstaten relatief weinig ontvangt. Zo lijkt de berekening van de nationale toedeling nadelig uit te pakken voor Nederland door specifieke kenmerken van de Nederlandse landbouw en visserij. De kosten voor grond en arbeid in Nederland zijn bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan in sommige andere lidstaten. Tevens zijn de grote uitdagingen voor de visserij- en landbouwsector in Nederland op het gebied van stikstof, klimaat en milieu onvoldoende meegewogen in de berekening van de lidstaattoedeling. Voor wat betreft de verdeelsleutel voor de HOME-fondsen is het kabinet van mening dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren. Wel vindt het kabinet dat voor de migratiemiddelen ook rekening moet worden gehouden met de (financiële) inspanningen die lidstaten leveren als het gaat om het faciliteren van reguliere grensoverschrijdingen, bijvoorbeeld via grote luchthavens zoals Schiphol. Bevolkingsdichtheid kan ook een indicator zijn voor de impact van veiligheidsdreigingen en de maatregelen die een lidstaat daartegen dient te nemen, gesteund door financiering uit het homefonds. Voor georganiseerde criminaliteit en andere veiligheidsdreigingen is de omvang van het BBP een beperkte indicator. Hierbij zou voor georganiseerde criminaliteit ook kunnen worden gekeken naar de openheid van de economie. Bovendien zal het kabinet bepleiten dat niet alleen het bevolkingsaantal of de omvang van een lidstaat van invloed is op de inspanningen die lidstaten moeten leveren op migratie, maar dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden.

#### *Voorfinanciering*

Het kabinet vindt het positief dat er een beperkte mate van voorfinanciering voor de NRPP's beschikbaar komt, verspreid over de eerste drie jaren. Onderzoek van de Europese Rekenkamer laat zien dat voldoende liquiditeit bij de start van programma's de implementatie kan versnellen, omdat beheerautoriteiten de middelen dan sneller kunnen uitkeren aan projecten. Het kabinet beoordeelt de voorgestelde percentages als adequaat.

#### *Cofinanciering*

Het kabinet hecht waarde aan het principe van nationale cofinanciering en vindt het positief dat hiervoor in het voorstel minimumpercentages staan opgenomen. Nationale cofinanciering draagt bij aan nationaal en regionaal eigenaarschap, versterkt de verantwoordingsplicht en mobiliseert private investeringen. Het kabinet erkent dat bij het bepalen van de nationale bijdrage rekening dient te worden gehouden met de verschillende typen regio's.

### **Conditionaliteit**

#### *Handvest en rechtsstaatconditionaliteiten*

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie voor versterkte waarborgen om de naleving van de beginselen van de rechtsstaat en van het EU-Handvest te verzekeren. Respect voor de rechtsstaat en grondrechten en gemeenschappelijke EUwaarden door lidstaten is essentieel voor een goed functionerende EU. Dit is een cruciale randvoorwaarde voor goed bestuur, eerbiediging van grondrechten, het behoud van onze waardengemeenschap, het goed functioneren van de

interne markt en vertrouwen in overheidsinstellingen. Het kabinet vindt het essentieel dat lidstaten voldoen aan de beginselen van de rechtsstaat en grondrechten om fondsen te kunnen ontvangen uit de EU-begroting. Het kabinet zal zich hier gedurende de MFK-onderhandelingen voor blijven inzetten, in lijn met motie Olger van Dijk c.s.<sup>24</sup>

Opname van de horizontale voorwaarden met betrekking tot de rechtsstaatsbeginselen en het EU-Handvest, maken het mogelijk om voortdurend te verzekeren dat lidstaten gedurende de uitvoering van het NRPP blijven voldoen aan deze beide voorwaarden. Dit betekent ook dat indien wordt vastgesteld dat een lidstaat niet (meer) voldoet, er geen uitbetaling zal plaatsvinden totdat die lidstaat weer voldoet aan de voorwaarden. Daarnaast verwelkomt het kabinet het verband dat wordt gelegd met de landspecifieke aanbevelingen uit het rechtsstaatrapport van de Commissie en het Europees Semester. Het is wenselijk dat lidstaten in het kader van hun NRPP's moeten kunnen aantonen opvolging te geven aan de landenspecifieke aanbevelingen uit het rechtsstaatrapport en het Europees Semester, en het kabinet verwelkomt dat de Commissie deze in samenhang beziet. Het kabinet heeft wel nog vragen over de precieze werking, aard en inhoud van deze conditionaliteiten, zoals over de momenten en de wijze waarop de Commissie precies toetst of (nog steeds) aan de voorwaarden is voldaan, en welke criteria hiervoor gelden. Daarnaast is het nog niet duidelijk of hervormingen gericht op naleving van de rechtsstaatsbeginselen en het EU-Handvest ook (kunnen) worden omgezet in (super)mijlpalen, zoals het geval is bij de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Dat is volgens het kabinet wel wenselijk en essentieel voor een sterke rechtsstaatconditionaliteit en het kabinet zal daarom de Commissie om opheldering vragen.

#### *Macro-economische conditionaliteit*

Het kabinet vindt het positief dat de macro-economische conditionaliteit behouden blijft, omdat het kan bijdragen aan opvolging van de aanbevelingen van de Raad in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en de macro-economische onevenwichtighedenprocedure.

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

Binnen de Raad lijkt sprake van uiteenlopende opvattingen over het NRPP-voorstel. Diverse lidstaten staan overwegend positief tegenover een integrale aanpak zoals voorgesteld in het NRPP. Tegelijkertijd is er een aantal lidstaten dat hecht aan het behoud van bestaande, afzonderlijke fondsen en zich kritisch uitspreekt over de voorgestelde samenvoeging. Zij betwijfelen ook of het voorstel daadwerkelijk zal leiden tot vereenvoudiging, grotere effectiviteit en vermindering van administratieve lasten. Aangenomen mag worden dat ook ten aanzien van de voorgestelde allocatiesleutel de meningen verdeeld zullen zijn.

### **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-

---

<sup>24</sup> Kamerstuk 36 715, nr. 9.

verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 42, artikel 43(3), artikel 46(d), artikel 91(1)(d), artikel 149, artikel 153(2)(a) en artikel 164, artikel 175, artikel 177, artikel 178, artikel 192(1), artikel 194(2), artikel 209(1), artikel 212(2), artikel 322(1)(a) en artikel 349 VWEU. Deze rechtsgrondslagen geven de EU de bevoegdheid om op te treden binnen de verschillende beleidsterrein die worden ondersteund door het fonds, namelijk op het gebied van landbouw en visserij (artikel 42 en artikel 43(3) VWEU), vrij verkeer van werknemers en werkgelegenheidsbeleid (artikel 43(3) en artikel 149 VWEU), het gemeenschappelijk vervoerbeleid (artikel 91(1)(d) VWEU), sociale politiek en het Europees Sociaal Fonds (artikel 152(2)(a) en artikel 164 VWEU), de bevordering van economische, sociale en territoriale cohesie (artikelen 175 en 178 VWEU), milieu (artikel 192(1) VWEU), energie (artikel 194(2) VWEU), ontwikkelingssamenwerking (artikel 209(1) VWEU), economische, financiële en technische samenwerking met derde landen (artikel 212 VWEU) en de ultraperifere gebieden (artikel 349 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. Op het terrein van interne markt; sociaal beleid, voor de in het Verdrag genoemde aspecten; economische, sociale en territoriale samenhang; landbouw en visserij; milieu; energie; vervoer en energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, b, c, d, g, i, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid (artikel 4, lid 4 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 de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen, met name door middel van uitvoering van hervormings- en investeringsplannen. Deze doelstellingen zijn nauw verbonden met grensoverschrijdende uitdagingen en belangen die een gecoördineerde aanpak op het niveau van de EU vereisen. Veel van de onderliggende uitdagingen – zoals klimaatverandering, energie- en grondstoffenzekerheid, migratie, digitale transformatie en geopolitieke spanningen – betreffen grensoverschrijdende problematiek die niet afdoende of doeltreffend op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan worden aangepakt. Door gezamenlijke inspanningen op EU-niveau kunnen schaalvoordelen worden behaald, wederzijdse afhankelijkheden worden benut en beleidsinspanningen beter op elkaar worden afgestemd. 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, met kanttekening. Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen, met name door middel van uitvoering van hervormings- en investeringsplannen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat samenvoeging van de fondsen en de uitvoering door middel van de hervorming- en investeringsplannen eraan bijdraagt dat EU-middelen worden besteed aan de hierboven genoemde doelstelling. Hiermee wordt verzekerd dat besteding van EU-middelen uit deze fondsen aansluit bij de uitdagingen van deze tijd, en daarmee zorgt voor een moderne en toekomstbestendige EU-begroting. Het kabinet meent dat het optreden van de EU hiermee ook niet verder gaat dan noodzakelijk. Een aandachtspunt voor het kabinet is wel dat de systematiek werkbaar moet zijn en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken, bijvoorbeeld voor wat betreft rapportageverplichtingen en de verplichtingen van de lidstaat in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen oog voor houden.

Het kabinet is echter van mening dat de leenfaciliteit voor het ophogen van de NRPPs ("Catalyst Europe") verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken en plaatst daarbij een kanttekening. De doelstelling van het instrument kan namelijk ook behaald worden met de via de EU-begroting aan het NRRP toebedeelde middelen. Daarvoor zijn aanvullende leningen niet noodzakelijk.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over het NRPP-voorstel zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het NRPP-voorstel niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de het NRPP-voorstel moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op



de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

De Commissie stelt in haar effectbeoordeling voor het NRPP-voorstel dat nationale, medeoverheden alsook ontvangers van deze middelen (waaronder bedrijven) rechtstreeks impact zullen ervaren van de NRPP-voorstel Enerzijds ziet dit op het implementeren van het nieuwe kader en de aanpassing daarbij ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds zorgt het volgens de Commissie voor een vereenvoudiging van de besteding van EU-middelen waardoor op de korte tot middellange termijn de kosten omlaag zullen gaan voor nationale, medeoverheden en ontvangers van de middelen. In Nederland zal het NRPP-voorstel daardoor onder meer impact hebben op uitvoeringsorganisaties (zie ook paragraaf 7 hieronder). Van de ordegröte van deze (financiële) effecten kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt.

Daarnaast zullen de minimumpercentages voor nationale cofinanciering in het huidige Commissievoorstel (mogelijk hogere) bijdragen vragen van het Rijk en/of medeoverheden. De nationale verantwoordelijkheid voor het controleren van de mijlpalen en doelstellingen vraagt personele capaciteit, mogelijk ook op verschillende overheidslagen. Van de ordegröte van de (financiële) effecten van deze nieuwe/gewijzigde verantwoordelijkheden in het huidige voorstel kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt.

Verder blijven betalingen naar eindbegunstigden, waaronder medeoverheden, gegarandeerd in geval van opschortingen van betalingen aan de lidstaat, wat dit heeft een effect op de Rijksbegroting tot gevolg.

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

Het bedrijfsleven en de burger worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger (potentieel) ongunstig of gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. Daarbij is het van belang dat betalingen naar eindbegunstigden gegarandeerd zijn in geval van opschortingen van betalingen aan de lidstaat en dat eventuele opschortingen van betalingen aan de lidstaat dus geen invloed hebben op betalingen aan de eindbegunstigden.

Voor wat betreft regeldruk ziet het kabinet aandachtspunten m.b.t. de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het voorstel, en dan met name in de opstartfase. De complexiteit van het NRPP legt potentieel meer druk op de uitvoeringskracht en kan leiden tot hogere uitvoeringskosten. Zo heeft Nederland, v.w.b. het GLB, recent geïnvesteerd in een nieuw prestatie­model waarvan het onzeker is of deze doorontwikkeld kan worden voor het NRPP.

Daarnaast zal de inpassing van de NRPP's in het *performance framework* naar verwachting een verhoging van regeldruk met zich meebrengen voor bedrijfsleven en burger, gezien de ervaringen binnen het GLB waar als sinds 2023 de omschakeling is gemaakt van *compliance* naar *performance*

door middel van het *New Delivery Model*. Ook door het feit dat het performance framework en het NRPP-voorstel sterke overeenkomsten hebben met de HVF, ziet het kabinet aandachtspunten met betrekking tot de regeldruk. Binnen de HVF werd de hoge regeldruk hoofdzakelijk veroorzaakt door de dubbele verantwoordingsstructuur waarbij zowel over mijlpalen en doelstellingen, als over de bescherming van de financiële belangen van de Unie gerapporteerd diende te worden. Dit lijkt ook het geval bij de NRPP's. In hoeverre dit negatieve impact zal hebben, valt op dit moment niet in te schatten. Het kabinet zal hier bij de Commissie aandacht voor vragen.

Daarbij kan er financiële impact voor medeoverheden zijn nu de regionale enveloppes en afgeschotte middelen wegvallen (voor territoriale ontwikkeling van stad en platteland) en een inzet van middelen op meerdere prioriteiten mogelijk is. De plannen van de Commissie betekenen dat er mogelijk nieuwe systemen moeten worden opgezet om EU-subsidies te programmeren, controleren en verantwoorden.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel beoogt de Europese concurrentiekracht te vergroten met als fundament een sterke, interne markt en inzet op onderzoek en innovatie, een stevig asiel en migratiebeleid, en veiligheid en defensie. Investerings in deze prioriteiten bieden ook de meeste Europese toegevoegde waarde, wat een positief effect op de concurrentiekracht zou moeten hebben.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De algemene regels over de uitvoering van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur zijn onder andere opgenomen in de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021) en de Uitvoeringsregeling GLB 2023. De uitvoering van deze subsidie-instrumenten ligt ook gedeeltelijk vast in decentrale regelgeving. Specifiek voor de EFRO-fondsen geldt aanvullend de Uitvoeringswet EFRO en voor het JTF de Subsidieregeling JTF 2021-2027. Deze regelingen zullen naar aanleiding van het NRPP moeten worden herzien of mogelijk beëindigd. Het NRPP kan voorzien in regionale hoofdstukken en uitvoering door huidige beheerautoriteiten op regionaal niveau. De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen AMIF, ISF en BMVI als instrument in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zijn opgenomen in de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021-2027. Voor de periode 2028-2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordeningen en het NRPP. De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds+ zijn opgenomen in het Programmadocument ESF+ en de Subsidieregeling ESF+ 2021-2027. Voor de periode 2028-2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordening en het NRPP.

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

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Artikel 22(3) geeft de EU de bevoegdheid om het template uit bijlage V te wijzigen. Artikel 48(7) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met criteria voor de herkenning van additionele kosten als gevolg van speciale karakteristieken van betreffende regio's. Artikel 58(4) geeft de Commissie de bevoegdheid om lid 2 punt g van deze bepaling aan te vullen met regels over de criteria voor het bepalen van zaken van vermeende fraude, corruptie en irregulariteit. Artikel 62(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met regels over o.a. de berekening van boetes. Artikel 63(5) geeft de Commissie de bevoegdheid om data categorieën te wijzigen. Artikel 65(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om bijlagen VIII en IX te wijzigen. Artikel 70(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met o.a. regels over de methodologie op Unieniveau voor de jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling van de elementen van het geïntegreerde systeem.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om aanvulling of wijziging van de (bijlagen bij de) verordening. Wel plaatst het kabinet vraagtekens bij de afbakening van deze handelingen en de naleving van het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven. Artikel 87 bepaalt de voorwaarden voor uitoefening van de bevoegheidsdelegatie. Voor de toegekende bevoegdheden in artikelen 58(4), 62(8), 63(5) en 65(8), wordt niet naar deze bepaling verwezen, maar enkel naar artikel 86. Het kabinet acht het wenselijk dat al de toegekende gedelegeerde bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met de gebruikelijke voorwaarden en zal daarom pleiten voor verduidelijking van de toepassing van artikel 87 op al deze bevoegdheden. Ook bepaalt artikel 87 dat de bevoegdheden worden toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet is in beginsel geen voorstander van toekenning van bevoegdheden voor onbepaalde tijd en zal in plaats daarvan pleiten voor toekenning van de bevoegdheden voor bepaalde tijd, met mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging. Daarnaast bepaalt artikel 87 dat er een periode geldt van een maand, waarbinnen de Raad en het EP bezwaar kunnen maken voordat de betreffende handeling in werking treedt. Het kabinet zal in plaats daarvan pleiten voor een bezwaarperiode van minimaal twee maanden, zoals afgesproken in het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven.

Bovendien krijgt de Commissie op basis van artikel 86 de bevoegdheid om artikelen 48 (steun voor lokale agricultuur, visserij en aquacultuur producten), 58 (verantwoordelijkheden LS), 62 (betaling van boetes), 63 (data verzameling) en 70 (IACS), en bijlagen VIII (voldoen mijlpalen en doelstellingen), IX (voortgang implementatie), XI (betalingstoepassing), XV (Unie-acties), XIV (financiële correcties) aan te passen aan veranderingen gedurende de programmeringsperiode. Het kabinet heeft twijfels of toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is, omdat het mogelijk essentiële onderdelen van de verordening betreft. Daarnaast betwijfelt het kabinet of toekenning van deze bevoegdheden wenselijk is, vanwege de verstrekkende aard ervan. Het kabinet zal de Commissie hier nader over bevragen. Voor zover toekenning van de bevoegdheid mogelijk is, ligt

delegatie i.p.v. uitvoering hier voor de hand omdat het gaat om wijziging van de (bijlagen bij de) verordening. Indien de bevoegdheid blijft bestaan, zal het kabinet pleiten voor nadere afbakening ervan in overeenstemming met artikel 291 VWEU.

Het voorstel bevat ook verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Artikel 4 geeft de Commissie de bevoegdheid om de lijsten van regio's en lidstaten die voldoen aan bepaalde criteria op te stellen. Artikel 10(6) geeft de Commissie de bevoegdheid om de maximale allocatie per lidstaat vast te stellen. Artikel 31(1) geeft de Commissie de bevoegdheid om financieringsbesluiten te nemen waarin Unie acties uiteen worden gezet, en de daaraan gekoppelde bedragen. Artikel 32(2) geeft de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen aan te nemen met de bedragen voor de Unity Safety Net. Deze worden aangenomen in overeenstemming met de raadplegingsprocedure uit artikel 229(4) van Verordening 1308/2013. Artikel 33(2) geeft de Commissie de bevoegdheid financieringsbesluiten te nemen voor de EU-faciliteit. Artikel 41(3) geeft de Commissie de bevoegdheid voor het vaststellen van de indicatieve referentie steun gebied. Artikel 70(9) geeft de Commissie de bevoegdheid regels vast te stellen over o.a. de vorm en inhoud en regelingen voor het versturen van informatie aan de Commissie van bijvoorbeeld de beoordelingsrapportage.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen in artikelen 41(3) en 70(6) worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i)). Buiten artikelen 32(2), 41(3) en 70(6) is geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het gaat om zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Het kabinet zal in plaats daarvan inzetten op toepassing van een comitologieprocedure. Ten aanzien van de bevoegdheden in artikelen 31(1), 32(2) en 33(2) acht het kabinet specifiek de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

Artikel 9(4) geeft de Raad de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen dat een lidstaat niet voldoet aan de horizontale rechtsstaatvoorwaarde en te bepalen welke specifieke maatregelen hierdoor worden geraakt. Artikel 8(4) geeft de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen dat een lidstaat niet voldoet aan de horizontale Handvestvoorwaarde en te bepalen welke specifieke maatregelen hierdoor worden geraakt. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het verzekert dat snel kan worden opgetreden indien de voorwaarden niet worden nageleefd. De

keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Bovendien gaat het om handelingen die zich richten tot één specifieke lidstaat en niet van algemene strekking zijn. Het is op dit moment niet duidelijk waarom de uitvoeringsbevoegdheid in het ene geval aan de Commissie en in het andere geval aan de Raad wordt toegekend. De Commissie heeft dit verschil niet toegelicht. Bovendien moet de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad altijd worden gemotiveerd. Een dergelijke motivering ontbreekt in het voorstel en het kabinet zal hierom vragen bij de Commissie. Het kabinet acht het wenselijk dat de procedure voor deze beide handelingen gelijk is. Het kabinet is in algemene zin geen voorstander van zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

Artikel 23 en 24 geven de Raad daarnaast de bevoegdheid een uitvoeringsbesluit aan te nemen tot vaststelling en wijziging van het lidstaatplan. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Raad is volgens het kabinet mogelijk en wenselijk vanwege de grote financiële implicaties. Artikel 23 bevat daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om – na vaststelling van het plan door de Raad – een financieringsbesluit te nemen waarin de mijlpalen en doelstellingen en de Uniebijdrage per jaar worden opgenomen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Er is geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het gaat om een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

Als laatste bevatten artikelen 66, 67 en 68 mogelijkheden voor de Commissie om de betalingstermijn te onderbreken, betalingen op te schorten en financiële correcties aan te brengen. Uit het voorstel blijkt volgens het kabinet nog niet duidelijk of hier sprake is van uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie. Het kabinet zal ervoor pleiten – voor zover dat nu niet het geval is – dat deze artikelen zo worden vormgegeven dat sprake is van uitvoeringsbevoegdheden. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Er is vooralsnog geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het zou gaan om zelfstandige

uitvoeringsbevoegdheden. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

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

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie en is daarna rechtstreeks van toepassing. Het kabinet plaatst de kanttekening dat de termijn voor het vaststellen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen voor het NRPP te kort zal zijn gezien het Commissievoorstel. Het huidige MFK loopt tot en met 2027 en voor een aantal interventies nog door tot uiterlijk 31 december 2029. Het NRPP zou per 1 januari 2028 in moeten gaan. Indien de onderhandelingen over het NRPP-voorstel niet tijdig worden afgerond, kan de voorbereiding van de uitvoering niet op tijd starten. Een voorbeeld hiervan is de vorige herziening van het GLB, waarbij er te weinig tijd was voor een goede voorbereiding van de uitvoering, onder andere door de late definitieve politieke besluitvorming op Europees niveau. Die tijd was nodig om interbestuurlijk samen met de Provincies en Waterschappen tot een gezamenlijk GLB-Nationaal Strategisch Plan te komen en om goedkeuring te krijgen van de Commissie op dat plan.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel. Het kabinet vindt evaluaties wel wenselijk en zal in de onderhandelingen aan de Commissie vragen waarom dit niet is opgenomen in het voorstel.

*e) Constitutionele toets*

n.v.t.

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

Het NRPP zal grotendeels worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie. De uitvoering en handhaving vallen bij deze modaliteit voor een groot deel onder de taken van de lidstaten. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren. Voor begunstigden betekent gedeeld beheer dat zij de subsidie niet aanvragen bij de Commissie, maar bij nationale of regionale overheidsinstanties die de programma's en subsidieregelingen opstellen, beheren en uitvoeren.

Het kabinet plaatst een kanttekening over eventuele toenemende rapportage- en coördinatielast, ook voor de eindbegunstigden. Daarom zet Nederland tijdens de onderhandelingen in op verlaging van de uitvoeringslasten en kosten.

De nieuwe systematiek vraagt ook om zorgvuldige voorbereiding in nauwe samenwerking tussen ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet zal pleiten voor voldoende tijd

om de nieuwe systematiek goed te integreren. De nieuwe structuur zou onderworpen kunnen worden aan een praktijktoets om een goed beeld te krijgen of het nieuwe stelsel en de governance effectiever en drempelverlagend werken.

## **8.      Implicaties voor ontwikkelingslanden**

N.v.t.

### Fiche 3: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening

#### 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 1308/2013 as regards the school fruit, vegetables and milk scheme ('EU school scheme'), sectoral interventions, the creation of a protein sector, requirements for hemp, the possibility for marketing standards for cheese, protein crops and meat, application of additional import duties, rules on the availability of supplies in time of emergencies and severe crisis and securities

En

Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EU) No 1370/2013 as regards the aid scheme for the supply of fruit and vegetables, bananas and milk in educational establishments ('EU school scheme')

b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*

16 juli 2025

c) *Nr. Commissiedocument:*

COM (2025) 553 en COM (2025) 554

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0553 - EN - EUR-Lex](#) en  
[EUR-Lex - 52025PC0554 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Landbouw- en Visserijraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

h) *Rechtsbasis:*

Artikel 42, artikel 43, lid 2, en artikel 349 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 1308/2013 as regards the school fruit, vegetables and milk scheme ('EU school scheme'), sectoral interventions, the creation of a protein sector, requirements for hemp, the possibility for marketing standards for cheese, protein crops and



meat, application of additional import duties, rules on the availability of supplies in time of emergencies and severe crisis and securities)

Artikel 43, lid 3 VWEU (Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EU) No 1370/2013 as regards the aid scheme for the supply of fruit and vegetables, bananas and milk in educational establishments ('EU school scheme'))

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 16 juli jl. een voorstel tot wijziging van de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) voor landbouwproducten en een voorstel tot aanpassingen aan de financiering van de schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk gepubliceerd. Deze worden in dit fiche gezamenlijk geapprecieerd. Deze GMO-voorstellen zijn onderdeel van het pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK), het voorstel voor de verordening inzake de Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (hierna: NRPP), het voorstel inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB), en het voorstel inzake de *Performance framework* verordening. Over deze voorstellen wordt de Kamer separaat geïnformeerd middels BNC-fiches. Vanwege de vele kruisverbanden tussen de GMO-voorstellen en de andere wetsvoorstellen, met name het NRPP- en het GLB-wetsvoorstel, zal dit pakket aan BNC-fiches in samenhang gezien moeten worden.

Doelstellingen van de GMO-voorstellen zijn onder andere het verminderen van de kwetsbaarheid voor geopolitieke onzekerheden, het vergroten van de paraatheid en strategische autonomie, en een beter inkomen voor de boer. Daarbij worden boeren door investeringen in training, innovatieve productiemethoden en goede risicomanagement praktijken op boerderijniveau ondersteund om hun positie in de waardeketen te versterken. Boeren worden daarbij tevens ondersteund bij het verkennen van nieuwe inkomstenbronnen en nieuwe marktkansen.

Ten eerste stelt de Commissie voor om de schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk te continueren. Voorstel is om deze regelingen vanaf 2028 onder te brengen in het NRPP waarbij betreffende regelgeving voor het NRPP ook van toepassing zal zijn op de schoolregeling. Als gevolg hiervan dienen bestaande bepalingen over de financiering van de schoolregeling geschrapt te worden. De bestaande nationale enveloppes voor de lidstaten komen hiermee te verdwijnen. Daarbij stelt de Commissie voor lidstaten te verplichten minimaal 30% te cofinancieren. Verder stelt de Commissie een aantal inhoudelijke wijzigingen voor ten aanzien van gezondheid, herkomst en duurzaamheid van de te verstrekken producten en de zogeheten 'bewustmakingsinterventies'

(*awareness raising interventions*) gericht op leerlingen. Gedistribueerde producten mogen volgens dit voorstel niet meer dan 10% vrije suikers en/of 30% vet bevatten. Lidstaten zouden prioriteit moeten geven aan groenten en fruit uit het seizoen, magere of halfvolle zuivelproducten en producten afkomstig uit de Europese Unie (EU). Er wordt voorgesteld de lidstaten meer vrijheid te geven bij de implementatie van de bewustmakingsinterventies zodat ook lesmaterialen uit het nationale curriculum gebruikt kunnen worden.

Het voorstel stelt ten tweede dat steun voor sectoren via sectorale interventies mogelijk blijft via de NRP-plannen van lidstaten. De interventie in de groenten- en fruitsector blijft verplicht voor lidstaten met erkende producentenorganisaties in deze sector. Verder stelt de Commissie voor de interventie eveneens te verplichten voor de sectoren eiwithoudende gewassen, olijfolie en tafelolijven, en hop, voor lidstaten met erkende producentenorganisaties in deze sectoren. Voor de bijenteeltsector blijft de interventie verplicht voor alle lidstaten.

Behalve voor de bijenteelt dient steun aan voornoemde sectoren verleend te worden aan door de lidstaat erkende producentenorganisaties. Uitgaven dienen gefinancierd te worden door een combinatie van financiële bijdragen van leden, steun van de EU, en nationale cofinanciering. Voor de groenten- en fruitsector is nationale cofinanciering hierbij een nieuwe verplichting en is de gelijkstelling van financiële EU-steun aan de financiële bijdragen van leden losgelaten. Steun via sectorale interventies voor andere sectoren blijft eveneens mogelijk. Lidstaten kunnen dit financieren uit hun nationale financiële enveloppen en dienen hiervoor in hun NRP-plannen op te nemen welke marktdeelnemers voor steun in aanmerking kunnen komen.

Ten derde omvat het voorstel maatregelen die de teelt van eiwitgewassen en vezelgewassen, met name hennep, moeten stimuleren. Ondersteuning van de teelt moet de afhankelijkheid van de importen van eiwitgewassen verminderen. Eiwithoudende gewassen worden als aparte sector toegevoegd in de GMO-verordening, de huidige sector voor gedroogde voedergrassen komt daarbij te vervallen. Ook wordt het mogelijk om handelsnormen in te stellen voor eiwithoudende gewassen. Daarnaast wordt de sector eiwithoudende gewassen toegevoegd aan de lijst van sectoren waarvoor de lidstaten verplicht zijn om, op hun verzoek, producentenorganisaties en brancheorganisaties te erkennen. Dit opent ook de mogelijkheid, onder voorwaarden, voor steun aan operationele programma's in deze sectoren om de waardeketen te versterken, zoals in de vorige alinea is aangegeven.

Tevens worden de regels voor de productie en het op de markt brengen van hennep aangepast. Dit om aan te sluiten bij de groei van deze markt en om boeren rechtszekerheid te bieden. Zo wordt de reikwijdte onder de GMO uitgebreid tot meer dan alleen vezelgebruik, zodat alle delen van de hennepplant als landbouwproducten gelden. Daarbij dient wel voldaan te worden aan hennep-specifieke criteria, waaronder het telen van variëteiten met een THC-gehalte<sup>1</sup> van minder dan

---

<sup>1</sup>  $\Delta 9$ -tetrahydrocannabinol

0,3% en strenge regels omtrent zaadselectie. Dit om illegale teelt te voorkomen met het oog op de volksgezondheid. Importregels worden daartoe op vergelijkbare wijze aangepast.

Ten vierde komt de Commissie met voorstellen tot vereenvoudiging en versterking van een concurrerende duurzame veehouderij. Dit betreft onder andere de mogelijkheid om handelsnormen<sup>2</sup> in te stellen voor rund-, varkens-, schapen- en geitenvlees en kaas, inclusief de mogelijkheid tot herkomstaanduidingen hiervoor. Daarnaast is het voornemen om de aanduiding 'vlees' wettelijk te beschermen en uitsluitend voor eetbare delen van een dier toe te staan. In het voorstel zijn negenentwintig namen opgenomen die uitsluitend voorbehouden worden aan producten die uitsluitend van vlees zijn afgeleid, zoals rund, varken, kip, kotelet, T-bone, vleugel, borst, dij en bacon. Deze vleesaanduidingen mogen in samengestelde producten gebruikt worden waarvan geen enkel onderdeel een vleesbestanddeel vervangt of bedoeld is om dat te doen. Dit voorstel beoogt transparantie in voedselsamenstelling en voedingswaarde te vergroten, opdat consumenten goed geïnformeerde keuzes kunnen maken.

Ten vijfde bevat het voorstel regelgeving inzake de leveringszekerheid van landbouwproducten tijdens crises. Een verplichting wordt ingevoerd dat lidstaten nationale voedselzekerheid paraatheid- en responsplannen ontwikkelen. Er is geen verplichting voor lidstaten om strategische voedselvoorraden aan te leggen, maar als zij dit wel doen dan moeten deze aan bepaalde eisen voldoen en mogen deze niet marktverstoring werken. Om de samenwerking op het gebied van weerbaarheid van de Europese voedselvoorzieningsketen te borgen worden daarnaast een coördinerende rol en taken belegd bij de reeds bestaande Expert Group on the *European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism* (EFSCM). Het voorstel verplicht voorts dat lidstaten actuele data over publieke en private voorraden van agri-foodproducten en inputs of andere relevante informatie over de beschikbaarheid van deze producten bij de Commissie aanleveren, wanneer die hier om vraagt tijdens een crisis met een hoog risico. De Commissie dient daarbij gevoelige informatie over actuele voorraden en kwetsbaarheid vertrouwelijk te verwerken en op te slaan.

Ten zesde zijn er wijzigingen gericht op vereenvoudiging, het uitvoering geven aan arresten van het Hof van Justitie van de EU ('EU-Hof') en de intrekking van regelgeving die nu nog opgenomen is in Verordening (EU) 2021/2116 en moet worden ondergebracht bij Verordening (EU) 1308/2013. Ter vereenvoudiging wordt de beoordeling van het mager-vleesaandeel bij de indeling van varkensarkassen straks overgelaten aan de lidstaat in plaats van de Commissie. De regels voor openbare en particuliere opslag worden aangepast. Naar aanleiding van een arrest van het EU-Hof<sup>3</sup> worden de interventiedrempels voor openbare opslag geschrapt en vervangen door de mogelijkheid om uitvoeringsregels aan te nemen voor de aankoop en verkoop van producten via tendering. Daarnaast worden in de suikersector beperkte aanpassingen doorgevoerd in de contractvoorwaarden (en worden deze niet alleen van toepassing op suikerbieten, maar ook op

---

<sup>2</sup> Zoals omschreven in artikel 75, lid 3, van Verordening (EU) 1308/2013.

<sup>3</sup> Arrest van het EU-Hof 7 september 2016 in zaak C-113/1419

suikerriet). Verder wordt bepaald dat bietenpulp die uit de geleverde bieten wordt verkregen eigendom blijft van de bietenverkoper, tenzij anders is overeengekomen. Tot slot wordt een aantal bestaande bepalingen voor de ultraperifere gebieden overgebracht van Verordening (EU) 228/2013 naar de GMO-verordening.

*b) Impact assessment Commissie*

De Commissie geeft aan dat deze voorstellen deel uitmaken van de herziening van het GLB voor de periode na 2027, waarvoor een algemene effectbeoordeling is opgesteld.

Het kabinet betreurt dat er door de Commissie geen separaat impact assessment is opgesteld.

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

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Wat de inzet op de thema's in de GMO betreft, is het kabinetsbeleid, zoals vastgelegd in het Regeerprogramma en in de Kamerbrief over de LVVN-inzet in de EU,<sup>4</sup> erop gericht om het vertrouwen van de sector in de overheid te vergroten en de positie van agrarische ondernemers te versterken. Het kabinet zet daarbij stevig in op perspectief, eerlijke concurrentie en verdienvermogen voor boeren, tuinders en vissers. Daarbij wordt ook ingezet op ondersteunend innovatiebeleid en om met ketenpartijen goede afspraken te maken over het verdienvermogen van de boer en ieders rol en bijdragen, mede om de markt voor en afzet van Nederlandse producten te vergroten. Tot slot zet het kabinet erop in om voedselzekerheid als elementaire maatschappelijke voorziening te borgen.

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 21501-32, nr. 1691

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

Het kabinet verwelkomt in het algemeen het voorstel. Daarbij acht het kabinet het wel van belang dat de administratieve lasten en regeldruk voor boeren, marktdeelnemers en de overheid beperkt blijven, het gelijke speelveld op de interne markt in de EU wordt gerespecteerd en de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Op een aantal van deze punten heeft het kabinet aandachtspunten over de uitwerking en implementatie van de voorstellen.

Ten eerste kan het kabinet zich vinden in het voorstel om de schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk te continueren. De huidige Nederlandse invulling van de schoolregeling heeft tot doel de consumptie van fruit, groente en zuivel (voedingsmiddelen uit de Schijf van Vijf) door kinderen te bevorderen en hen gezonde en duurzame eetgewoonten aan te leren. Dit sluit aan bij de bredere inzet van het kabinet op promotie en afzetbevordering, voedseducatie en een gezondere schoolomgeving. De voorgestelde inhoudelijke wijzigingen sluiten overwegend goed aan bij de huidige Nederlandse strategie en uitvoering. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat er voldoende flexibiliteit en financiële mogelijkheden blijven voor een invulling van de schoolregeling die past bij de nationale context. In relatie tot het voorstel om prioriteit te geven aan producten uit de EU vindt het kabinet het aanvullend van belang dat WTO-regelgeving in acht wordt genomen.

Ten tweede beoordeelt het kabinet het behoud van de steun aan sectoren via sectorale interventies als positief, omdat die zich heeft bewezen als een gericht instrument dat samenwerking tussen boeren stimuleert, innovatie vergroot en de positie van de boer in de keten versterkt. De uitbreiding van de verplichte sectorale interventies voor de eiwithoudende gewassen wordt verwelkomd. Voor deze sector bestaat in Nederland reeds één erkende producentenorganisatie.

Op dit moment wordt de sectorale interventie in de sector groenten en fruit gefinancierd uit een algemeen EU-fonds. De EU-steun wordt daarbij gelijkgesteld aan bijdragen van leden aan hun producentenorganisaties. Vanwege de sterk georganiseerde sector zijn Nederlandse producentenorganisaties in staat aanzienlijke financiële bijdragen van hun leden te verwerven, waarmee zij in de huidige situatie in aanmerking komen voor substantiële EU-steun. De opname van het GLB-budget onder het NRPP heeft tot gevolg dat steun vanuit de EU-begroting niet langer op dezelfde manier wordt toegekend. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de Nederlandse sector Groenten en Fruit. Het kabinet onderzoekt kritisch wat de gevolgen hiervan zouden kunnen zijn en heeft aandacht voor het belang van een gelijk speelveld in de EU.

Het kabinet acht over enkele zaken verduidelijking nodig, zoals de interpretatie van de term marktdeelnemer ("*operator*") bij sectorale interventies in niet-verplichte sectoren. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten deze zaken te verduidelijken.

Ten derde verwelkomt het kabinet de voorstellen om de productie van eiwitgewassen in de EU te stimuleren en de samenwerking van landbouwers in de keten daarbij te versterken. Dit vermindert de import van eiwitten uit derde landen, draagt bij aan de versterking van de strategische autonomie en verkleint de voedselkringloop. De voorstellen omtrent hennep stimuleren eveneens de mogelijkheid voor boeren om andere (vezel)gewassen te telen die bijdragen aan een *biobased* economie. Een EU-brede toepassing op een maximum THC-gehalte op de producten vergroot de rechtszekerheid voor boeren en vergroot de afzetmogelijkheden, wat kan bijdragen aan diversificatie van de landbouw en het verdienvermogen.

Ten vierde verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie tot versterking van een concurrerende duurzame veehouderij voor de mogelijkheid handelsnormen in te stellen voor rund-, varkens-, schapen- en geitenvlees en kaas, waarbij het kabinet terughoudend is inzake de toepassing van herkomstaanduidingen vanwege de effecten op de interne markt. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde extra regels ter bescherming van traditionele vleesbenamingen, analoog aan die van zuivelbenamingen, lijken te passen in de behoefte van consumenten voor meer duidelijkheid in het schap en hen kan ondersteunen bij de keuze tussen dierlijke en niet-dierlijke producten. Het kabinet streeft er wel naar dat de invoering van wettelijke bescherming van de voorgestelde vleesbenamingen geen belemmering vormt voor de innovatieve voedselindustrie, zoals bedrijven die producten gemaakt met technieken binnen cellulaire agricultuur of hybride producten van dierlijke en plantaardige samenstelling produceren. Het moet voor de consument duidelijk zijn of een product vegetarisch of veganistisch is. Daarom vindt het kabinet het een gemiste kans dat er geen EU-definities voor 'veganistische' en 'vegetarische' producten worden aangekondigd, zoals door de Europese Rekenkamer<sup>5</sup> is aanbevolen.

Ten vijfde oordeelt het kabinet positief dat, gelet op toenemende geopolitieke spanningen en klimaatverandering, het voorstel de leveringszekerheid van landbouwproducten tijdens crises versterkt. Dit sluit aan bij de nationale inzet van het kabinet op het vergroten van de weerbaarheid en de strategische autonomie. Het kabinet is positief dat lidstaten inzet moeten plegen voor het opstellen van nationale voedselzekerheid paraatheid- en responsplannen en dat er harmonisatie komt waar deze plannen minimaal uit moeten bestaan. Aandachtspunt is dat er voldoende ruimte moet zijn om hier invulling aan te geven op een manier die recht doet aan reeds bestaande nationale kaders, waaronder die van vitale infrastructuur en de landelijke agenda crisisbeheersing, alsmede aan de nationale weerbaarheidsopgave en verplichtingen die voortkomen uit de CER-richtlijn.<sup>6</sup> Wat betreft het aanleggen van strategische voorraden van voedsel ziet het kabinet dit als een mogelijk middel en niet als doel op zich. Daarom benadrukt het kabinet dat beleid op strategische voorraden rekening moet houden met mogelijke marktversturende effecten. In navolging van het Hoofdlijnenakkoord en in lijn met motie van lid Idsinga<sup>7</sup>, wordt onderzoek gedaan naar de rol die strategische voorraden mogelijk kunnen spelen. Het kabinet brengt daarom

---

<sup>5</sup> [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-23/SR-2024-23\\_NL.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-23/SR-2024-23_NL.pdf)

<sup>6</sup> *Critical Entities Resilience Directive* (CER-richtlijn)

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2024–2025, 32 852, nr. 333

momenteel handelingsopties in kaart waarmee de leveringszekerheid van strategische landbouw- en voedselproducten kan worden geborgd.

Coördinatie van de inspanningen tussen lidstaten en stakeholders in het EFSCM juicht het kabinet toe. Dit mechanisme heeft sinds de start van de Russische oorlog in Oekraïne zijn toegevoegde waarde bewezen. Ook ondersteunt het kabinet het voorstel tot levering van actuele data over publieke en private voorraden van agrifoodproducten en inputs bij crises met een hoog risico op het wegvallen van de leveringszekerheid van voedsel.

Ten zesde vindt het kabinet het positief dat de ervaringen met openbare en particuliere opslag van de afgelopen jaren tot vereenvoudiging in regelgeving en procedures leiden. Ook de andere specifieke aanpassingen met betrekking tot vereenvoudiging en uitvoering kan het kabinet ondersteunen.

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

Naar verwachting zullen meerdere lidstaten de GMO-wijzigingen kunnen ondersteunen. Wel zullen diverse lidstaten naar verwachting kritisch zijn over het opnemen van de sectorale interventies en de schoolregeling in de NRP-plannen omdat daarmee de financiële inzet en flexibiliteit kan worden verminderd. Bescherming van traditionele vleesbenamingen lijkt op steun van een groot aantal lidstaten te kunnen rekenen gezien de oproep hiertoe in de Landbouw- en Visserijraad van 23 juni jl.<sup>8</sup>

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 ten aanzien van de bevoegdheid is positief.

Het voorstel voor aanpassing van Verordeningen (EU) 1308/2013, (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116 is gebaseerd op de artikelen 42, 43, lid 2, en 349 VWEU. Artikel 43, lid 2, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, evenals overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Artikel 42 VWEU bevat regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten en vormt de rechtsgrondslag voor het verlenen van steun door de EU in gespecificeerde gevallen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de landbouw is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onderdeel d, VWEU).

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II (2024-2025) 21501-32 nr. 1720

Artikel 349 biedt de EU de juridische grondslag om specifieke maatregelen vast te stellen met betrekking tot de toepassing van EU-verdragen in de ultraperifere gebieden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Artikel 43, lid 2 schrijft de gewone wetgevingsprocedure voor. Op grond van artikel 42 is het de Raad die steun mag verlenen en op grond van artikel 349 VWEU kan de Raad na goedkeuring van het Europees Parlement (EP) maatregelen vaststellen. Het gevolg van het combineren van deze rechtsgrondslagen is dat de gehele verordening aan de medebeslissingsprocedure is onderworpen. Het kabinet kan hiermee leven, omdat het opsplitsen van het voorstel onwenselijk zou zijn. Niettemin zal het kabinet er tijdens de onderhandelingen voor waken en op toe zien dat het EP geen amendementen doorvoert op onderdelen van het voorstel waar zij op grond van de Verdragen geen medewetgevende rol heeft.

Het voorstel tot aanpassing van Verordening 1370/2013 is gebaseerd op artikel 43, lid 3, VWEU. Artikel 43, lid 3, VWEU geeft de Raad onder meer de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor prijsbepaling, heffingen, steun en kwantitatieve beperkingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de landbouw is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onderdeel d, 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 het beter mogelijk te maken voor boeren om een inkomen uit de markt te genereren en lange termijn uitdagingen het hoofd te bieden. Aangezien de landbouwmarkten in de EU in sterke mate zijn verweven en regelgeving hierover het gelijke speelveld van de interne markt moet waarborgen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door het instellen van deze regels omtrent de gemeenschappelijke marktordening en steunmaatregelen wordt het gelijke speelveld op het terrein van concurrentie en verdienvermogen verbeterd en worden belemmeringen of ongelijke toepassing op de interne markt weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving alleen op het niveau van de EU geschieden.

#### *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 het beter mogelijk te maken voor boeren om een inkomen uit de markt te genereren en lange termijn uitdagingen het hoofd te bieden. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Het kabinet acht de maatregelen ten aanzien van de schoolregeling, steunmaatregelen aan sectoren, de sectoren hennep- en eiwithoudende gewassen, handelsnormen en verkoop aanduidingen, en het ontwikkelen van nationale voedselzekerheid paraatheid- en responsplannen hiertoe geschikt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel voldoende ruimte laat aan de lidstaten om eigen beleidsinhoudelijke keuzes te maken, bijvoorbeeld waar het gaat om de wijze waarop de schoolregeling en andere maatregelen concreet worden vormgegeven, zowel inhoudelijk als procedureel.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de voorgestelde GMO-wijzigingen zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de GMO niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de GMO moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Wat de voorgestelde GMO-wijzigingen betreft zijn er verschillende maatregelen in de voorstellen die mogelijk tot grotere inzet (en financiële kosten) van de Rijksoverheid zullen leiden. De uitbreiding van de verplichte sectorale interventies met de sector eiwithoudende gewassen vergt uitvoeringscapaciteit om op te zetten en uit te voeren. Uitvoering van regelgeving voor sectorale interventies vindt op dit moment plaats door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) met toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het opzetten en uitvoeren

van Nationale voedselzekerheid paraatheid en response plannen vergt eveneens inzet vanuit de overheid en ook het toezicht op de aanvullende regels omtrent hennep en de aanvullende handelsnormen en vleesbenamingen zullen capaciteit vereisen van controle-instanties. Aanvullende kosten voor de Rijksoverheid worden gedekt uit de LVVN-begroting.

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

De kosten voor het bedrijfsleven zullen naar verwachting beperkt zijn. Daar waar steun wordt gevraagd voor sectorale interventies door producentenorganisaties is er regeldruk om te voldoen aan de subsidievoorwaarden. Ook bij het mogelijk invoeren van handelsnormen en wettelijke bescherming van vleesbenamingen zal het bedrijfsleven rekening moeten houden met deze regelgeving. Daarom pleit Nederland ervoor dat de Commissie een gedegen impact assessment uitvoert bij de uitwerking van de plannen voor de GMO, zodat de regeldruk op een juiste manier in kaart kan worden gebracht.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De maatregelen leiden tot nieuwe samenwerkingsmogelijkheden en marktkansen voor landbouwproducten, waarmee de positie van de boer in de keten verbetert en hen de mogelijkheid wordt gegeven om een betere prijs voor hun producten te ontvangen. Het stimuleren van de productie van eiwitgewassen in de EU kan leiden tot grotere afzetmogelijkheden voor Europese producenten van eiwitgewassen. Dit zal het verdienvermogen van de EU-landbouwsector vergroten, wat de concurrentiekracht en economische weerbaarheid van de sector vergroot. Boeren en leveranciers uit derde landen kunnen om deze redenen mogelijk minder producten afzetten in 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 heeft beperkte gevolgen voor nationale regelgeving. Het gaat daarbij onder meer om uitvoering van regelgeving ten behoeve de schoolregeling en sectorale interventies. Verschillende maatregelen zijn echter uitbreiding van bestaand beleid (zoals EU-steunmogelijkheden aan producentenorganisaties) waartoe reeds bestaande controle- en handhavingsafspraken gelden. Er zijn geen gevolgen voor decentrale regelgeving.

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

Het voorstel bevat diverse bevoegdheden voor de vaststelling van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Wat betreft de gedelegeerde handelingen krijgt de Commissie allereerst bevoegdheid in artikel 1, lid 7, van het voorstel om gedelegeerde handelingen vast te stellen inzake regels over het type maatregelen dat in aanmerking komt voor financiering uit hoofde van de EU en de voorwaarden voor terugbetaling, de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de berekeningsmethoden van forfaitaire bedragen vastgesteld door de Commissie of op forfaitaire of niet-forfaitaire bedragen zoals voorzien in de landbouwwetgeving voor specifieke sectoren, en de

waardering van openbare interventie, te nemen maatregelen bij verlies of bederf van producten onder openbare interventie, en de vaststelling van de te financieren bedragen. Deze bevoegdheid zal worden neergelegd in artikel 16a van Verordening (EU) 1308/2013.

Het toekennen van deze delegatiebevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat dergelijke regels over de uitgaven aan publieke interventie nodig zijn voor een gelijk speelveld en flexibel moeten kunnen worden aangepast. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. De bevoegdheid bestond hiervoor al in artikel 23 van Verordening 2021/2116 en is ten opzichte daarvan inhoudelijk niet gewijzigd.

Tevens geeft artikel 1, lid 8, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 19, lid 5, sub d, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen inzake regels voor de uitbetaling van steun voor openbare interventie of particuliere opslag, en het aanwijzen van gevallen waarin geen steun wordt uitbetaald of de steun wordt verlaagd indien handelaren niet voldoen aan hun verplichtingen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee op flexibele wijze uniforme regels kunnen worden gesteld. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid in artikel 1, lid 12, van het voorstel om gedelegeerde handelingen vast te stellen inzake het correct functioneren van de sectorale interventies, in het bijzonder om concurrentievervalsing te voorkomen en duurzaamheid te verzekeren ("ensure sustainability"). Deze bevoegdheid zal worden neergelegd in artikel 35, eerste lid, sub a, van verordening (EU) 1308/2013. Het toekennen van deze bevoegdheid is in beginsel mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet in deze vorm echter niet wenselijk, omdat de verdeling van bevoegdheden tussen lidstaten en de Commissie inzake sectorale interventies onduidelijk is, waardoor het niet mogelijk is om nationale wetgevingskaders te ontwikkelen tot de gedelegeerde handelingen zijn gepubliceerd. Hiermee komt de tijdige nationale implementatie van de verordeningen in gevaar. Het kabinet acht deze bevoegdheid bovendien niet voldoende afgebakend, omdat de genoemde termen te breed zijn en vatbaar voor meerdere interpretaties. Het kabinet zal zich daarom inzetten om deze bevoegdheden scherper te definiëren, zodat de verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten en de interpretatie van de termen duidelijk is.

Tevens geeft artikel 1, lid 12, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 35, eerste lid, sub b, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende regels op grond waarvan wijnproducenten bijproducten van de wijnbereiding kunnen verwijderen, regels over uitzonderingen op die verplichting en regels voor de vrijwillige certificering van distilleerders. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële

onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Het is bovendien niet noodzakelijk de wetgevingsprocedure hiermee te belasten.

Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Daarnaast krijgt de Commissie op grond van artikel 1, lid 16, van het voorstel de bevoegdheid in artikel 123a, derde lid, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor het uitoefenen van het recht om een logo ter verhoging van bewustzijn en consumptie van kwalitatief hoogwaardige landbouwproducten uit de ultraperifere gebieden, te gebruiken en te reproduceren. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Tevens geeft artikel 1, lid 23, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 173, eerste lid, sub ca, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende de opschorting, vermindering en terugvordering van betalingen van steun via sectorale interventies, in geval van niet-naleving van de erkenningscriteria. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten.,. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Voorts geeft artikel 1, lid 26, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 186, eerste lid, sub e, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen om waar nodig sancties op te leggen aan marktdeelnemers in gevallen van niet-naleving van de voorwaarden en eisen waaraan een marktdeelnemer moet voldoen om een aanvraag in het kader van het tariefcontingent te kunnen indienen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. De bevoegdheid bestond hiervoor al in artikel 64 van Verordening 2021/2116.

Tevens geeft artikel 1, lid 32, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 222h, derde lid, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende regels die een niet-discriminerende behandeling, billijkheid en de naleving van het evenredigheidsbeginsel bij het stellen van een zekerheid garanderen. Het toekennen van deze

bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat middels de delegatie de inhoud van de verordening wordt aangevuld. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. De bevoegdheid bestond hiervoor al in artikel 64 van Verordening 2021/2116 en is ten opzichte daarvan inhoudelijk niet gewijzigd.

Ook bevat het voorstel verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Zo geeft artikel 1, lid 9, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 20 van verordening (EU) 1308/2013 om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake regels voor het gebruik van aanbestedingsprocedures voor openbare interventie of particuliere opslag en methoden om de toelaatbaarheid van producten hiervoor vast te stellen, regels voor de administratieve controle en de controle ter plaatse door lidstaten met betrekking tot openbare interventie of particuliere opslag, en regels voor de berekening en toepassing van administratieve sancties door lidstaten bij niet-naleving van de toelaatbaarheidscriteria voor publieke interventies of particuliere opslag. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee op flexibele wijze regels kunnen worden gesteld die bijdragen aan een meer uniforme uitvoering door de lidstaten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011).

Daarnaast geeft artikel 1, lid 24, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 174, eerste lid, sub h, van verordening (EU) 1308/2013 om uitvoeringshandelingen vast te stellen ten aanzien administratieve controles en controles ter plaatse die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd bij producentenorganisaties ter verificatie van de naleving van de erkenningscriteria. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011).

Verder geeft artikel 1, lid 24, van het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 174, eerste lid, sub i, van verordening (EU) 1308/2013 om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake een systeem voor unieke identificatie van erkende producentenorganisaties. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft.

Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat flexibele eisen voor een systeem voor unieke identificatie bijdragen aan uniforme uitvoering. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011).

Verder krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake bepalingen omtrent de beschikbaarheid van voorraden in tijden van noodsituaties en ernstige crises. Het gaat dan ten eerste om de bevoegdheid voor de Commissie op grond van artikel 1, lid 16, van het voorstel om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake de gedetailleerde regels voor het gebruik van het logo ter verhoging van bewustzijn en consumptie van kwalitatief hoogwaardige landbouwproducten uit de ultraperifere gebieden en de minimumvereisten voor de controles en het toezicht die de lidstaten moeten uitvoeren. Deze bevoegdheid wordt opgenomen in verordening (EU) 1308/2013 in artikel 123a, lid 4. Ten tweede betreft het de bevoegdheid voor de Commissie in artikel 1, lid 31, van het voorstel om uitvoeringshandelingen vast te stellen omtrent het formaat, de rapportagevereisten, de verspreiding van de niet-vertrouwelijke delen en de tijdschema's voor de indiening van de samenvattingen van de plannen voor paraatheid en respons op het gebied van voedselzekerheid evenals regels voor grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten in het kader van de ontwikkeling en toepassing van de plannen voor paraatheid en reactie op het gebied van voedselzekerheid. Deze bevoegdheid wordt opgenomen in artikel 222c, zevende lid, van verordening (EU) 1308/2013. Ten derde krijgt de Commissie op grond van artikel 1, lid 31, van het voorstel de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen omtrent gecoördineerde acties voor het aanleggen en beheren van strategische voedselreserves en de implementatie van vrijwillige mechanismen voor solidariteit en wederzijdse bijstand waarmee lidstaten een deel van hun reserves ter beschikking stellen aan een andere lidstaat die met ernstige tekorten kampt. Deze bevoegdheid wordt opgenomen in artikel 222d, vierde lid, van verordening (EU) 1308/2013. Zoals toegelicht bij uitleg over de essentie van het voorstel legt het geen verplichtingen op aan lidstaten om voorraden aan te leggen, maar als zij dit wel doen dan moeten deze aan bepaalde eisen voldoen. Ten vierde krijgt de Commissie op grond van artikel 1, lid 31, van het voorstel de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen die meteen van kracht zijn (spoedprocedure) waarbij lidstaten en marktdeelnemers, bij een vastgestelde ernstige crisis, informatie moeten rapporteren over voorraden van relevante landbouwproducten en -inputs of andere informatie van belang is voor de levering van die producten in de EU. Deze bevoegdheid wordt opgenomen in artikel 222f van verordening (EU) 1308/2013. Ten vijfde krijgt de Commissie op grond van artikel 1, lid 31, van het voorstel de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake het specificeren van technische en procedurele vereisten voor de veilige behandeling en uitwisseling van gevoelige of gerubriceerde gegevens met betrekking tot voorraadniveaus, logistieke capaciteiten of kwetsbaarheden in de bevoorrading. Deze bevoegdheid wordt

opgenomen in artikel 222g, van verordening (EU) 1308/2013. Ten zesde krijgt de Commissie op grond van artikel 1, lid 32, van het voorstel de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake het formulier om een zekerheid over te dragen, de procedures om zekerheden over te dragen, te accepteren, te vervangen, en vrij te geven, en de kennisgevingen die lidstaten moeten doen aan de Commissie. Deze bevoegdheid wordt opgenomen in artikel 222h, vierde lid, van verordening (EU) 1308/2013.

Het toekennen van al deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011). Alleen voor de uitvoeringshandeling die in artikel 222f van verordening (EU) 1308/2013 wordt opgenomen geldt dat ook de spoedprocedure, in combinatie met de onderzoeksprocedure, van toepassing is. Omdat dit om uitvoeringshandelingen gaat bij ernstige crises of noodgevallen die de voedselzekerheid bedreigen is de keuze voor de spoedprocedure hier volgens het Kabinet gerechtvaardigd..

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

De inwerkingtreding wordt voorzien op de twintigste dag na officiële publicatie. Daarbij is een aantal uitzonderingen: i) de bepalingen omtrent hennep zijn van toepassing op 1 januari van het jaar volgend op het moment dat de verordening in werking is getreden. ii) de bepalingen omtrent de nationale voedselzekerheid paraatheid en response plannen en de reserves van landbouwproducten zijn van toepassing 12 maanden nadat de verordening in werking is getreden. iii) de bepalingen omtrent suiker zijn van toepassing op 1 oktober van jaar volgend op het moment dat de verordening in werking is getreden. Tot slot stelt de Commissie een overgangsperiode voor de schoolregeling voor de tweede helft van 2027. Deze periode valt nog onder het huidige MFK-kader terwijl de rest van schooljaar 2027/2028 zal vallen onder het nieuwe NRP-fonds.

Het kabinet is van oordeel dat in algemene zin voldoende tijd beschikbaar moet zijn om uitvoering van de regelgeving voor te bereiden. Wat betreft de overgangsperiode voor de schoolregeling vindt het kabinet het belangrijk dat deze zodanig wordt ingericht dat dit een efficiënte uitvoering in het betreffende schooljaar niet in de weg staat.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het kabinet acht dit ook niet noodzakelijk aangezien het voorstel onderdeel wordt van de GMO-verordening.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing

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

Het voorstel heeft verschillende implicaties voor de uitvoering en handhaving. De verplichte sectorale interventies voor de sectoren groenten en fruit, eiwithoudende gewassen en bijenteelt zullen opgenomen in het NRP-plan, opgezet, en geïmplementeerd moeten worden. Dit zal tot aanvullende uitvoeringslast leiden, waaronder personeelskosten en aanpassingen van ICT-systemen bij instanties als RVO. Met verwijzing naar onderdeel 5b zijn er voorts consequenties voor uitvoering en handhaving op terreinen van de voedselzekerheid paraatheid en response plannen, hennep en de aanvullende handelsnormen en vleesbenamingen. Het kabinet onderzoekt nog in welke mate de voorstellen omtrent hennep de effectiviteit van de handhaving exact beïnvloeden.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De implicaties voor ontwikkelingslanden zijn beperkt en reeds benoemd onder de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.



**Fiche 4: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.**

**1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Fisheries Policy, to the European Ocean Pact and of the Union's maritime and aquaculture policy as part of the National and Regional Partnership Fund set out in Regulation (EU) [...] [NRP Fund] for the period from 2028 to 2034

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 559

*d) EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0559 - EN - EUR-Lex](#)

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Landbouw en Visserij

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

*h) Rechtsbasis*

Artikelen 42, 43, lid 2, 91, lid 1, 100, lid 2, 173, lid 3, 175, 188, 192, lid 1, 194, lid 2, 195, lid 2 en 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

**2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een verordening gepubliceerd met nadere voorwaarden voor het verstrekken van middelen in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB), het Oceaanpact en het maritieme en aquacultuurbeleid voor de programmaperiode 2028 – 2034. Dit voorstel hangt samen met het voorstel voor een verordening voor het *National and Regional Partnership Plan* (hierna: NRP-Plan) en geeft nadere invulling aan de besteding van middelen die beschreven staan in het NRP-voorstel. Voor dit voorstel is een separaat BNC-fiche

opgesteld. Het budget voor het GVB en het Oceaanpact zijn, samen met de middelen voor inkomenssteun in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, geormerkt binnen het grotere NRP-fonds.

Onderhavig voorstel beoogt een aantal randvoorwaarden neer te leggen voor de besteding van middelen voor de visserij- en aquacultuursector, de natuuropgave en andere prioriteiten voor maritiem beleid zoals beschreven in het Commissievoorstel voor een EU-Oceaanpact.<sup>1</sup> In tegenstelling tot voorgaande programmaperiodes is het voorstel zeer beknopt. Het betreft een vijftal artikelen die zich richten op de inhoud van het NRP-plan en de verbinding tussen de middelen en het GVB en *World Trade Organization* (hierna: WTO) afspraken. Daarnaast stipt de Commissie het belang aan van het meenemen van de maatregelen uit het Oceaanpact bij de totstandkoming van de nationale NRP-plannen, net als het belang van de kleinschalige kustvisserij. In het voorstel voor de verordening is opgenomen dat de middelen uit het NRP moeten bijdragen aan de milieu- en sociaaleconomische doelstellingen van het GVB. Activiteiten op het gebied van visserij, aquacultuur en blauwe economie, die bijdragen aan de Europese milieudoelstellingen en doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie, kunnen ondersteund worden, inclusief de energietransitie. Ook kunnen de middelen uit het fonds ingezet worden voor de ondersteuning van op wetenschap gebaseerd beleid en de 0-tolerantie van illegale en ongereguleerde visserij.

Er is speciale aandacht voor kleinschalige visserij (vaartuigen kleiner dan 12 meter), welke tot maximaal 100% ondersteund mogen worden. Tevens is opgenomen dat middelen ingezet kunnen worden ter ondersteuning van de oprichting en versterking van producentenorganisaties en voor de implementatie van en toezicht op marktstandaarden. Hierbij is aangegeven dat de middelen moeten worden ingezet in conformiteit met de afspraken die in WTO-verband gemaakt worden.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Voor dit voorstel is geen aparte impact assessment opgesteld, maar dit is meegenomen in het bredere impact assessment voor het NRP. Een toelichting op dit impact assessment is opgenomen in het BNC-fiche voor het NRP.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 221112, nr. 4104

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. Het kabinet zal naast eerder genoemde prioriteiten voor het MFK ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.<sup>2</sup> Ook is het kabinet van mening dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK voor landbouw- en visserijbeleid in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld. Daarnaast zal het kabinet tijdens de MFK-onderhandelingen nadrukkelijk oog hebben voor de netto-betalingspositie in den brede en daarbij de effecten op de inkomenspositie voor vissers specifiek meewegen. Tevens zal het kabinet nadrukkelijk oog houden voor het toekomstperspectief van de visserijsector, uitvoeringsverplichtingen en innovatiemogelijkheden.

In lijn met het Regeerprogramma en het Hoofdlijnenakkoord zet het kabinet in op een gezonde en robuuste visserij- en aquacultuursector, die opereert binnen de ecologische draagkracht van het ecosysteem. Er liggen grote opgaven voor de visserij en aquacultuursector op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie, het verhogen van de selectiviteit en het verminderen van de bodemberoering. Het kabinet heeft daarom een visie op voedsel uit zee en grote wateren opgesteld,<sup>3</sup> die op dit moment met stakeholders wordt uitgewerkt tot een uitvoeringsagenda. In deze uitvoeringsagenda worden acties uitgewerkt en opgenomen ten aanzien van de doorontwikkeling van de visserij en aquacultuursector.

In de kabinetsreactie op de consultatie over het GVB<sup>4</sup> is opgenomen dat de visserijsector maximale steun verdient bij de doorontwikkeling naar een moderne vloot. Vissers moeten worden ondersteund bij innovaties, veiligheid en het ontwikkelen van duurzame vistechnieken. Hierbij zijn Europese middelen en internationale samenwerking belangrijk.

Er zijn nog veel kennishiaten op het gebied van ecologie en de draagkracht van het ecosysteem. Om activiteiten te laten plaatsvinden binnen deze ecologische draagkracht, zet Nederland in op onderzoek en regionale samenwerking binnen het Programma Noordzee 2022-2027 en het Noordzeeakkoord, OSPAR en het *Greater North Sea Basin Initiative*. Dit is nodig voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Natuurherstelverordening.

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

Het kabinet constateert dat met het NRP lidstaten de ruimte krijgen om hun eigen interventies op te stellen. Deze versimpeling zal volgens de Commissie ertoe leiden dat lidstaten beter in de gelegenheid worden gesteld het budget in te zetten voor de ondersteuning van hun eigen visserij en aquacultuur, onderzoek, regionale samenwerking en de implementatie van milieuwetgeving. Het kabinet staat hier positief tegenover.

Het kabinet heeft vragen bij de voorkeursbehandeling die de kleinschalige kustvisserij in het voorstel krijgt, zeker aangezien in de voorstellen verder niets over specifieke vissersrijen of cofinancieringspercentages is opgenomen. Niet alleen de kleinschalige kustvisserij staat voor grote uitdagingen, zoals de energietransitie. Het kabinet zal daarom inzetten op gelijke en duidelijke

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 2245

<sup>3</sup> Kamerstuk 21501-32, nr. 1621

<sup>4</sup> Kamerstuk 32201, nr. 117

cofinancieringspercentages voor de gehele vloot, zonder dat hierbij een vlootsegment of type visserij een voorkeursbehandeling krijgt, maar waarbij ook rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van de visserij- en aquacultuursector, NGO's en kennisinstellingen. Daarnaast kan Nederland zich er niet in vinden dat de wettelijke taken die lidstaten hebben voor visserij in het kader van het GVB ten aanzien van controle en datacollectie niet expliciet worden benoemd in het voorstel en dat in het voorstel geen hogere cofinancieringspercentages hiervoor zijn vastgelegd. Momenteel evalueert de Commissie het GVB, mogelijk leidt dit tot een herziening van de GVB Basisverordening. Hiervoor zullen te zijner tijd mogelijk ook middelen nodig zijn.

Het kabinet constateert dat lidstaten de mogelijkheid krijgen om in den brede de visserij- en aquacultuursector te ondersteunen bij de energietransitie. Het is hierbij van belang dat het visserijdeel van het NRP-plan zich niet puur richt op *business as usual*, maar dat deze kans wordt gegrepen om daadwerkelijk stappen te zetten richting het toekomstbestendig maken van de Europese visserijen en het in goede toestand herstellen van de Europese wateren. Het kabinet acht het van belang dat middels het Commissievoorstel voor het volgend MFK voldoende mogelijkheden bestaan om te voldoen aan de verduurzamingsopgave. Daarbij is ook het toekomstperspectief van de sector een aandachtspunt voor het kabinet. Het kabinet zal dit in de komende onderhandelingen scherp volgen.

Ondanks het expliciet ontbreken in de lijst van subsidiabele activiteiten van dit voorstel, is het kabinet positief over mogelijkheden voor ondersteuning van wetenschap ter ondersteuning van beleidsbeslissingen, de inzet op controle en handhaving, waaronder de implementatie van de herziene controleverordening, en het tegengaan van illegale en ongereguleerde visserij. Hiertoe dienen middelen beschikbaar te zijn. Het kabinet staat ook positief tegenover de mogelijkheden die onder het Oceans Pact worden ondersteund ten behoeve van het milieu en natuurherstel. Ook stelt het kabinet vast dat ondersteuningsmogelijkheden voor het versterken van producentenorganisaties en implementatie van marktstandaarden kunnen worden gecontinueerd. Het kabinet staat hier ook positief tegenover.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het voorstel wordt verduidelijkt ten aanzien van de redenen om financiering van diepzeeaquacultuuractiviteiten uit te sluiten, zoals opgenomen in artikel 4, vierde lid. Het bepalen van een standpunt ten aanzien van diepzeeaquacultuur valt binnen de bevoegdheden van de lidstaten en het kabinet is van oordeel dat dit zo moet blijven.

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

Op de Landbouw en Visserijraad van 24 maart 2025 is door meerdere lidstaten steun uitgesproken voor het diversienpunt dat door Nederland is ingebracht, waar aandacht is gevraagd voor de toekomst van de visserij en voldoende ondersteuning voor de opgaves waar de visserij voor staat.<sup>5</sup>

De voorstellen zijn verder nog niet besproken tussen de lidstaten. Ten aanzien van dit specifieke voorstel is daarom nog geen inschatting van het krachtenveld te maken. De eerste reacties van lidstaten zien vooral op de hoogte van het budget voor landbouw en visserij onder de voorgestelde NRP-verordening. Een aanzienlijke groep lidstaten pleit voor behoud van de status quo met betrekking tot de traditionele prioriteiten vanuit het GVB en het Ocean Pact. Ook het expliciet ontbreken van de wettelijke taken voor controle, handhaving en datacollectie in de lijst met subsidiabele activiteiten in dit voorstel leidt bij andere lidstaten tot zorgen.

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 21501-32, nr. 1703.

In tegenstelling tot Nederland zijn de meeste lidstaten wel voorstander van uitgebreidere steunmogelijkheden voor kleinschalige visserij. Of een subsidiepercentage van 100% gesteund wordt, zal moeten worden bezien.

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

##### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 42, 43, lid 2, 91, lid 1, 100, lid 2, 173, lid 3, 175, 188, 192, lid 1, 194, lid 2, 195, lid 2 en 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De artikelen 42 en 43, lid 2 VWEU geven de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Verder is het voorstel gebaseerd op rechtsgrondslagen omtrent het gemeenschappelijk vervoerbeleid (artikel 91, lid 1 en 100, lid 2 VWEU), (het concurrentievermogen van) de industrie (artikel 173, lid 3), de bevordering van economische, sociale en territoriale samenhang (artikelen 175 VWEU), onderzoek en technologische ontwikkeling en demonstratie van de Unie (artikel 188 VWEU), milieu (artikel 192, lid 1 VWEU), energie (artikel 194, lid 2 VWEU), toerisme (195, lid 2 VWEU) en de ultraperifere gebieden (artikel 349 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen.

Op het terrein van landbouw en visserij (met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee), vervoer, economische sociale en territoriale samenhang, milieu, energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder c, d, e, g, i VWEU).

Op het terrein van de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (artikel 3, lid 1, sub d VWEU), heeft de EU een exclusieve bevoegdheid.

Op het terrein van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU (artikel 4, lid 3 VWEU).

Op het terrein van industrie, toerisme is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, sub b en d 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 EU 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 EU kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel een kader vast te stellen voor de besteding van Europese middelen voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, het Oceaanpact en het maritieme- en aquacultuurbeleid. Gezien het gemeenschappelijke karakter daarvan kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Ook om een gelijk speelveld te

behouden is het gewenst om op EU-niveau afspraken te maken over noodzakelijke financiële ondersteuning van het toekomstbestendig maken van de visserij- en aquacultuursectoren, en een samenhangende en grensoverschrijdende aanpak van oceaan- en zeebeleid, waaronder milieu, energie, transport en onderzoek. 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 EU 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. De voorgestelde verordening heeft tot doel om een kader vast te stellen voor de besteding van Europese middelen voor gemeenschappelijk visserijbeleid, het oceaanpact en het maritieme en aquacultuurbeleid. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de instrumenten uit het voorstel steun kunnen bieden aan de visserij- en aquacultuursectoren, en thema's van het oceaanpact zoals bescherming van het mariene milieu en natuur, bevordering van de energietransitie, vergroening van havens en scheepvaart, kustontwikkeling en monitoring en onderzoek. Omdat de verordening invulling geeft aan de strategie van het Oceaanpact om beleidsinitiatieven en nieuwe acties met aandacht voor regionale en internationale samenwerking en oplossingen te ondersteunen. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk. De voorgestelde verordening beschrijft namelijk op hoofdlijnen hoe de Europese middelen besteed dienen te worden, waarmee lidstaten in grote mate flexibiliteit behouden. Daarbij is zee- en oceaanbeleid per definitie internationaal en is Nederland afhankelijk van samenwerking met buurlanden, EU en internationale verdragen om de eigen nationale doelstellingen te bereiken op de thema's binnen het Oceaanpact. De verordening werkt hiermee complementair aan bestaand Nederlands beleid ten aanzien van de genoemde thema's. Het kabinet steunt de verankering van de naleving van het GVB en WTO-afspraken in deze verordening.

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

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

De onderhandelingen over de toekomst van het GVB en maritiem beleid zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het GVB en maritiem beleid niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het GVB en maritiem beleid moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

In het voorstel van de Commissie zijn de middelen voor het GLB, GVB en maritiem beleid onderdeel van de nationale en regionale partnerschapsprogramma's (NRPPs). In het huidige MFK waren de middelen voor het GVB en maritiem beleid (European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF) en GLB volledig van elkaar gescheiden. Het totale budget van het EMFAF bedroeg 6,1 miljard euro voor de periode 2021-2027.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Het kabinet is van mening dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het volgend MFK voor landbouw- en visserijbeleid in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld in de domeinen GVB, en de LVVN- en IenW-domeinen in het maritieme en mariene natuur- en milieubeleid.

Het voorstel kan gevolgen hebben voor de uitvoering, dit is verder uitgewerkt in het BNC-fiche voor het NRPP.

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

De financiële consequenties van het voorstel voor bedrijfsleven en burger zullen pas duidelijk worden nadat het NRP-plan is opgesteld.

Het kabinet is positief ten aanzien van de verminderingen van regeldruk bij dit voorstel. De verordening lijkt – ten opzichte van de EMFAF Verordening (EU) 2021/1139 – de ruimte te bieden aan lidstaten om interventies vorm te geven die passen bij de nationale context. Hierbij zijn geen belemmeringen opgenomen, afgezien van reeds gemaakte afspraken of wetgeving. Hiermee lijkt de regeldruk te worden verminderd, een verdere uitwerking van de regeldruk vindt plaats in de Kabinetsbeoordeling van het voorstel voor een verordening voor het NRP-plan en het voorstel voor een verordening voor een *performance framework*. Hiermee wordt duidelijk of daadwerkelijk de regeldruk wordt verlaagd.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De voorstellen omtrent het nieuwe MFK 2028 – 2034 kunnen niet los gezien worden van de geopolitieke ontwikkelingen. Aandacht voor voedselzekerheid, hetgeen essentieel is voor de weerbaarheid van de Unie, is daarom belangrijk. Het kabinet is positief over de gevolgen van dit voorstel voor de concurrentiekracht, aangezien de sectoren hiermee kunnen worden ondersteund bij de grote opgaven.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Voor decentrale regelgeving zal het voorstel geen directe gevolgen hebben. De verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van nationale en decentrale overheden veranderen door het voorstel niet. Voor de nationale regelgeving zullen er consequenties zijn in de sfeer van subsidieregelgeving. Deze zal moeten worden aangepast om deze in lijn te brengen met het nieuwe fonds. De lex silencio positivo is hier niet aan de orde.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*  
N.v.t.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing start vanaf de inwerkingtreding van de NRP. Het kabinet maakt zich zorgen over de timing voor het GVB. Het huidige EMFAF loopt tot en met 2027, met een uitlooptermijn tot 2029. Het NRP-fonds zou per 1 januari 2028 in moeten gaan. Indien de onderhandelingen over het nieuwe GVB, het NRP-plan en de omzetting daarvan in nationale wetgeving niet tijdig worden afgerond, kan de implementatiefase (van nationale uitvoeringsmaatregelen) niet op tijd starten, daarmee komt de uitvoerbaarheid in het geding.

Ook wil het kabinet benadrukken dat er voldoende tijd moet zijn voor het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen. De voorziene onderhandelstijd voor de MFK-voorstellen betekent vrijwel zeker dat er weinig tijd is voor het opzetten van de nieuwe infrastructuur voor het NRP-systeem met nieuwe prestatiebeloningen en indicatoren éns om met dat systeem te komen tot het uitbetalen van gelden binnen de regels van het MFK.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat geen evaluatie- dan wel horizonbepaling. Gezien de beperkte omvang van de verordening – slechts vijf artikelen – acht het kabinet dit ook niet noodzakelijk.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het systeem met extra coördinerende instanties voor de monitoringcomités kan ervoor zorgen dat het moeilijker is tussentijdse wijzigingen door te voeren om interventies beter te laten aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Daarnaast moeten betalingsaanvragen, prognoses van toekomstige betalingsaanvragen en het jaarlijkse zekerheidspakket worden ingediend door de coördinerende autoriteit. Dit leidt tot een extra uitvoeringslaag. Het kabinet heeft zijn vraagtekens bij de doelmatigheid van deze aanpak.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

In dit voorstel worden geen nieuwe eisen of voorwaarden gesteld omtrent de omgang met ontwikkelingslanden.



## **Fiche 5: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 560 final

#### *d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A560%3AFIN&qid=1752826064098>

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

Niet van toepassing

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad Landbouw en Visserij

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

#### *h) Rechtsbasis*

Artikel 43, tweede lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

#### *i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### *j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

*Algemeen: het nieuwe GLB in een gewijzigde fondsenstructuur*

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) voor de periode 2028-2034. Dit GLB-voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK),

waaronder ook het “voorstel voor een verordening tot oprichting van een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid voor de periode 2028–2034” (hierna: NRPP) en het voorstel “*establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities*” (hierna *performance framework*) vallen. Over deze andere voorstellen wordt de Kamer separaat geïnformeerd middels BNC-fiches. Vanwege de vele kruisverbanden tussen het GLB-voorstel en de andere wetsvoorstellen, met name het NRPP-wetsvoorstel, zal dit pakket aan BNC-fiches tijdens de onderhandelingen in samenhang gezien moeten worden.

#### *Algemeen: Het GLB als onderdeel van het NRPP*

In de nieuw voorgestelde MFK-structuur<sup>1</sup> stellen lidstaten een overkoepelend NRP-plan op, waarbinnen interventies<sup>2</sup> uit de GLB-“toolbox”<sup>3</sup> moeten worden uitgewerkt. De Commissie stelt voor om een deel van de GLB-toolbox-instrumenten in het NRPP-voorstel te beschermen met een minimum gegarandeerd budget. Voor het GLB zijn veel artikelen uit het NRPP-voorstel ook direct van belang. Er staan bijvoorbeeld definities in die relevant zijn voor het inzetten van de GLB-toolbox. Daarnaast zijn ook de regels voor het plannen, de uitvoering, het uitbetalen en het verantwoorden van het GLB-deel van het NRP-plan opgenomen in het NRPP-voorstel.

De nieuwe prestatiegerichte sturings- en verantwoordingsfilosofie wordt ingericht door de *Performance framework*-Verordening<sup>4</sup> en de NRPP-Verordening. Het GLB moet blijven bijdragen aan de doelen die zijn opgesteld op Europees niveau. Lidstaten hebben hierbij meer ruimte om zelf te bepalen hoe het budget verdeeld wordt over interventies en om GLB-interventies aan te passen aan de lokale situatie. De specifieke beleidsprioriteiten die de Commissie noemt voor het GLB dragen allemaal bij aan het overkoepelende Uniedoel: het behoud van de kwaliteit van leven in de Europese Unie.<sup>5</sup> Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie en efficiënt gebruik van (natuurlijke)hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen. Het NRP-plan inclusief GLB-interventies zal door de Commissie worden getoetst aan bovengenoemde doelstellingen en aan de andere voorwaarden vanuit de NRPP-verordening.

---

<sup>1</sup> De Europese Commissie stelt voor in totaal 14 fondsen samen te voegen tot een groot NRPP-fonds. Ook de twee huidige GLB-fondsen (ELGF & ELFPO) worden samengevoegd in dit grotere NRPP-fonds.

<sup>2</sup> Met interventies wordt hier bedoeld: de verschillende type steun die geboden kunnen worden via het GLB zoals beschreven in artikel 5 van het GLB-voorstel. Dit zijn veelal bekende GLB interventies uit de huidige periode inclusief een paar nieuwe mogelijkheden, zoals later beschreven in dit fiche.

<sup>3</sup> Met de GLB -‘toolbox’ worden de instrumenten en maatregelen binnen het GLB bedoeld.

<sup>4</sup> De *Performance framework*-Verordening inclusief doelen en indicatorenlijst zorgt ervoor dat de Commissie zich voor de begrotingsautoriteiten kan verantwoorden.

<sup>5</sup> Voor het GLB zijn dat concreet de volgende Europese doelen: het steunen van een billijk en voldoende inkomen voor boeren en hun lange termijn concurrentievermogen, met aandacht voor de positie van boeren in de waardeketen; bijdragen aan lange termijn voedselzekerheid; verbeteren van de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied en leefomstandigheden, verzekeren van fatsoenlijke werkomstandigheden, stimuleren van generatievernieuwing in de agrarische sector, het verbeteren van de weerbaarheid van boeren en hun voorbereiding op en vermogen om te gaan met crises en risico's, het verspreiden van kennis, versnellen van innovatie, en de digitale-groene transitie in de agri-food sector; stimuleren van veerkrachtige klimaatactie, ecoosysteemdiensten, efficiënt waterbeheer en bescherming van de waterkwaliteit, biodiversiteit en natuurbehoud, duurzaam bodembeheer, natuurlijke hulpbronnen, en dierenwelzijn.

De agrarische sector kan volgens de Commissie baat hebben van de opname in de NRPP-structuur omdat er synergie gezocht kan worden met investeringen in diensten, infrastructuur, bio-economie, onderzoek en innovatie, vaardigheden, biodiversiteit- en conservatieprogramma's en energie- en klimaatinitiatieven via andere fondsen uit het MFK.

#### *Algemeen: de GLB-interventies*

De huidige beschikbare instrumenten blijven grotendeels bestaan in de nieuwe voorstellen. Daarnaast is er een beperkte uitbreiding van instrumenten of de mogelijkheden hiervan. De Commissie maakt onderscheid tussen interventies uit de GLB-toolbox die wel of niet binnen het beschermde minimale budget vallen voor het GLB en Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) (oormerking)<sup>6</sup>. De GLB-interventies die binnen de oormerking vallen zijn: degressieve grondgebonden inkomenssteun (de huidige basisbetaling), gekoppelde inkomenssteun, gewasspecifieke steun voor katoen, steun voor boeren in gebieden met natuurlijke en gebiedsspecifieke beperkingen, steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen, agromilieu- en klimaatacties, betalingen voor kleine boeren, ondersteuning voor risicobeheersinstrumenten, investeringssteun voor boeren en bosbouwers, vestigingssteun voor jonge landbouwers, nieuwe landbouwers, plattelandsbedrijven en kleine landbouwbedrijven, steun voor betere werkomstandigheden voor de boer ("*Farm relief services*") en sectorale interventies. Het Commissievoorstel verplicht lidstaten bovengenoemde interventies open te stellen (met uitzondering van steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen).

In het voorstel vallen de onderstaande GLB-interventies niet binnen de beschermde oormerking. Lidstaten moeten deze interventies financieren uit de 'niet-gealloceerde middelen' binnen het NRPP-fonds. Ook hier maakt de Commissie vervolgens onderscheid tussen interventies die wel of niet verplicht moeten worden opengesteld. Verplicht zijn LEADER (Samenwerking voor Plattelandsontwikkeling), steun voor kennisdeling en innovatie in landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden (EIP, Europees Innovatie Partnerschappen en AKIS, Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem) en de schoolregeling (voor schoolfruit, -groenten en -melk). Daarnaast zijn er de niet-verplichte interventies voor regionale of lokale samenwerkingen, en crisisbetalingen voor boeren (bij natuurrampen, catastrofes of bestrijding dier-/plantenziektes).

Wat betreft nationale cofinanciering verschillen de regels per GLB-interventie. Nationale cofinanciering is verboden voor de degressieve grondgebonden inkomenssteun, gekoppelde inkomenssteun, gewasspecifieke steun voor katoen en betalingen voor kleine boeren. Voor alle overige GLB-interventies (inclusief de middelen voor het GVB, zie het GVB-fiche en het NRPP-fiche) stelt de Commissie verplichte nationale cofinanciering voor van minimaal 30% en mogelijk tot 60%,

---

<sup>6</sup> De Commissie stelt geoormerkte middelen voor het GLB voor van 296 miljard euro op Europees niveau. interventies uit de GLB-toolbox en deze geoormerkte middelen zijn enkel bedoeld als steun voor boeren.

waarbij de NRPP-verordening de specifieke verschillende minimum- en maximumbedragen per interventie, eventuele uitzonderingen en verschillen tussen lidstaten behandelt.<sup>7</sup>

#### *Versterken van het concurrentievermogen en boereninkomen*

Inkomenssteun voor boeren blijft in het GLB-voorstel een centraal beleidsinstrument voor billijke inkomens en duurzame landbouw en voedselproductie. De Commissie stelt voor, conform haar Visie op Landbouw en Voedsel,<sup>8</sup> inkomenssteun meer te richten op boeren die deze steun het meest nodig hebben. Volgens de Commissie zijn dit jonge en nieuwe landbouwers, vrouwen, familie en kleine bedrijven, gemengde bedrijven, boeren die opereren in gebieden met natuurlijke beperkingen of beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen. Daarnaast stelt de Commissie nieuwe regels voor met betrekking tot plafonnering van de degressieve basisinkomenssteun. Lidstaten moeten inkomenssteun richten op landbouwers die actief bijdragen aan voedselzekerheid en zich daarbij beperken tot agrariërs wier primaire activiteit landbouw is. Tegelijk moeten lidstaten verzekeren dat kleine boeren met multifunctionele landbouwbedrijven niet buitengesloten worden.

#### *Aantrekkelijkheid van de sector vergroten en meer aandacht voor generatievernieuwing*

Ten aanzien van generatievernieuwing moeten lidstaten binnen het NRP-Plan een strategie voor generatievernieuwing opstellen en een omvattend 'starterspakket' voor jonge landbouwers aanbieden. Hierin zitten onder meer interventies voor bedrijfsstart of bedrijfsovername (vestigingssteun, samenwerkingssteun) en investeringssteun. Verder stelt de Commissie in het kader van generatievernieuwing voor om basisinkomenssteun aan pensioengerechtigde boeren uit te faseren voor 2032.

#### *Beter belonen van publieke diensten en de bijdrage van het GLB aan natuur, milieu en klimaat*

De Commissie streeft ernaar een betere balans te bereiken tussen 'voorwaarden stellen' en 'stimuleren'. Mede daarom moeten lidstaten GLB-steun via de NRP-plannen richten op de Europese GLB-prioriteiten die de Commissie essentieel acht voor de lange termijn duurzaamheid van de landbouw. Zo moet het GLB na 2027 ook bijdragen aan de omschakeling naar duurzame productiemethoden, klimaatneutraliteit in 2050, het beter belonen van bovenwettelijke prestaties en daarmee publieke diensten voor natuur en milieu.

De Commissie stelt voorwaarden via het systeem voor goede landbouwpraktijken (*Farm stewardship*). De Commissie maakt hierbij een directe koppeling met het '*Do No Significant Harm*'-principe. Dit houdt volgens de Commissie in dat agrariërs zorgdragen voor het borgen van minimale milieu- en sociale voorwaarden en het uitvoeren van beschermende praktijken door lidstaten, zoals

---

<sup>7</sup> Een relevant verschil t.o.v. de huidige GLB-verordening is bijvoorbeeld de minimale verplichte nationale cofinanciering van 30% voor: 'agro-milieu en klimaat-acties' (het artikel waaronder in dit voorstel ook de ecoregeling valt), voor de sectorale steun interventies en voor de schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk. Daarnaast geldt voor LEADER, steun voor kennis-deling en innovatie en steun voor regionale- en lokale samenwerking in het voorstel een verplicht cofinancieringspercentage van 60% voor 'meer ontwikkelde regio's'. De verdeelsleutel en bedragen per lidstaat voor de oormerking zijn op het moment van schrijven nog niet volledig bekend.

<sup>8</sup> [Beoordeling Mededeling: Visie voor Landbouw en Voedsel | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

het beschermen van bodems en rivierlopen tegen vervuiling. Het niet-naleven van deze voorwaarden kan gevolgen hebben voor de hoogte van de betaling uit een aantal interventies. Lidstaten krijgen onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid deze beschermende praktijken aan te passen aan de specifieke geografische en klimatologische omstandigheden en productiesystemen door het instellen van specifieke uitzonderingen.

Daarnaast komen er vrijwillige stimulerende regelingen getiteld 'agromilieu en klimaatacties' die bijdragen aan het milieu, klimaat, diergezondheid en dierenwelzijn en de transitie naar veerkrachtige productiesystemen. Hierin worden de huidige GLB-interventie 'eco-regelingen' en 'agromilieu- en klimaatverbintenissen' (in Nederland het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)) samen gevoegd. De nieuw voorgestelde systematiek stelt cofinanciering verplicht en geeft lidstaten meer flexibiliteit om interventies uit te betalen over meerdere jaren, voorbij de looptijd van de GLB-periode. Ook biedt het voorstel nieuwe mogelijkheden voor een interventie gericht op boeren die zich richten op meer duurzame en veerkrachtige landbouwsystemen in de vorm van lumpsum betalingen, die volgens de Commissie zorgen voor vereenvoudiging voor zowel begunstigden als uitvoerende overheidsdiensten.

Verder biedt de Commissie mogelijkheden om GLB-steun te richten op prioritaire gebieden. Zo is het mogelijk om steun te bieden voor het boeren in gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen en steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) .

Tot slot bevat het voorstel ook een verplichting voor lidstaten met nitraatvervuilingsproblemen om steun te bieden aan boeren voor extensivering van veehouderijsystemen of diversificatie van landbouwactiviteiten.

#### *Weerbaarheid versterken en nieuwe crisisinterventies*

De Commissie benoemt de noodzaak van proactief risicobeheer om zo de weerbaarheid van de sector te versterken, met positieve stimulansen voor boeren die preventieve risicobeheersmaatregelen nemen. Het Commissievoorstel wijst op het belang van nationale strategieën voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid op boerderijniveau en risicobeheer via het coherent gebruik van een goede mix van GLB- en nationale instrumenten. De Commissie verplicht een lidstaat om een GLB-risicomanagement instrument in het NRPP op te nemen, tenzij in het NRPP wordt aangetoond dat de lidstaat een nationaal instrument inzet.

#### *Steun voor investeringen*

Ook bevat het voorstel verplichte investeringssteun (zowel productieve als niet-productieve investeringen) voor onder andere landbouwers en bosbouwers, zoals steun voor infrastructuurontwikkeling, aanpassing aan klimaatverandering (klimaatadaptatie), energiezuinigheid, waterweerbaarheid en waterkwaliteit, precisielandbouw, en diversificatie van boereninkomen via agro-toerisme en de bio-economie.

#### *Verbeteren van de werkomstandigheden van boeren*

In het voorstel stelt de Commissie een nieuwe interventie voor gericht op het verbeteren van het welzijn van boeren. Via 'Farm Relief Services' (landbouwvervangingsdiensten) kan bijvoorbeeld vervanging tijdens ziekte, zwangerschap of bij deelname aan trainingen gesteund worden. Verder bevat het systeem voor goede landbouwpraktijken (*Farm Stewardship System*) ook voorwaarden voor sociale duurzaamheid in de landbouw. Het GLB kan zo volgens de Commissie bijdragen aan sociale, veilige en gezonde werkomstandigheden.

#### *Steun voor kennis en innovatie*

De GLB-interventies voor kennisuitwisseling en innovatie zijn in de praktijk met name bekend door de regelingen voor samenwerken aan innovatie (Europese Innovatie Partnerschappen, EIP), zoals kennisvouchers, praktijkleernetwerken, demobedrijven, bedrijfsadviesdiensten en het AKIS (Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem). Deze interventies moeten volgens het voorstel verplicht worden ondersteund en zijn bedoeld om de toegang tot kennis te verbeteren en innovatie te versnellen, met als uiteindelijke doel het versterken van het concurrentievermogen, de toekomstbestendigheid en de veerkracht van de landbouw en het landelijk gebied.

#### *Administratieve lasten verminderen en datasystemen*

Om het GLB te vereenvoudigen en administratieve lasten te verlagen geeft de Commissie meer mogelijkheden voor lumpsum-betalingen, bijvoorbeeld voor kleine boeren en voor het omschakelen naar duurzamere of biologische vormen van landbouw. Daarnaast stelt de Commissie voor om de interoperabiliteit van datasystemen en publiek beschikbare agrarische informatiesystemen op nationaal niveau te verbeteren. Op deze manier beoogt de Commissie het aantal controles en de administratielasten voor boeren te verlagen en waardevolle data uit de waardeketen te verzamelen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd waarin verschillende opties zijn geëvalueerd voor de positie van het GLB in het NRPP. In het NRPP-fiche wordt hier een toelichting op gegeven.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>9</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK zijn de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en

---

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/28/kamerbrief-inzake-nederlandse-inzet-hoofdpijnen-mfk-2028>

eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten.

Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. Het kabinet zal daarnaast ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.

Het kabinet zet daarom in op een toekomstgerichte, innovatieve landbouw en visserij en een gezonde natuur, met blijvende aandacht voor toekomstperspectief, verdienvermogen, voedselzekerheid en innovatie binnen de draagkracht van de aarde. Efficiënte en innovatieve voedselproductie (inclusief visserij) draagt bij aan voedselzekerheid, hetgeen het kabinet als elementaire maatschappelijke voorziening wil borgen. Voor een weerbare samenleving en open strategische autonomie is voedselzekerheid van cruciaal belang. Actuele ontwikkelingen, zoals toenemende internationale spanningen, veranderingen in het klimaat en het milieu waardoor ook het risico op uitbraken van infectieziekten met pandemisch potentieel toeneemt, vragen onverminderd om een ondersteuning van de landbouw, als sterkste verzekering voor voldoende voedsel van eigen bodem. Boeren moeten ook op langere termijn voedsel kunnen produceren en hiermee een inkomen kunnen verwerven. En het GLB kan hiervoor ondersteuning bieden. Dit kan door het versterken van de economische weerbaarheid, door naast een zekere basisbetaling in te zetten op onder andere innovatie en kennisdeling, stimulering voor de inzet voor ecosysteemdiensten via de ecoregeling en het ANLb en door het versterken van de positie in de keten door steun aan operationele programma's van producentenorganisaties. De stimulering is daarbij gericht op de actieve boerenondernemers die individueel en samen bewust met hun vak bezig zijn en zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het kabinet zet daarbij in op goed op elkaar afgestemde regelingen voor de basisbetaling, de ecoregeling en het ANLb.

Afhankelijk van de beschikbare systematiek en mogelijke regelingen streeft het kabinet naar een evenwichtige inzet op alle GLB-doelen met behoud van het gelijke Europese speelveld. Daarbij krijgt de inkomenspositie van boeren bijzondere aandacht, onder meer door middel van een goede beloning voor het leveren van ecosysteemdiensten en de inzet op een goed concurrentievermogen. Het GLB helpt daarbij bij het behalen van (inter)nationale verplichtingen rond bijvoorbeeld natuur, water en klimaat. Het GLB kan daardoor actief bijdragen aan de huidige uitdagingen. Ook het stimuleren van de klimaatadaptatie zal in het GLB weer aandacht krijgen. Daarnaast hecht het kabinet aan de doelen voor generatievernieuwing, kennis en innovatie, een leefbaar platteland, en dierenwelzijn. Hiervoor geldt dat op deze domeinen het Nederlandse beleid goed moet aansluiten op het Europees beleid. Belangrijk voor het geheel is de balans tussen ambitie, uitvoerbaarheid,

realisatie, administratieve lasten en goede samenwerking met medeoverheden en andere betrokkenen bij het huidige GLB.

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

*Algemeen: de GLB-toolbox*

Het kabinet is in algemene zin positief over het grotendeels handhaven- en verbeteren van de GLB-toolbox. De instrumenten in deze toolbox bieden kansen om bij te dragen aan de uitdagingen in Nederland en steun te bieden aan de landbouwsector, het landelijk gebied en de natuur. Hierdoor is het mogelijk toekomstgerichte boeren te ondersteunen en te investeren voor de lange termijn in een innovatieve, productieve en weerbare landbouwsector die opereert binnen de grenzen van de leefomgeving. Daarbij onderzoekt het kabinet hoe de nationale ambitie voor doelsturing kan aansluiten bij het voorstel voor het GLB. Ook ondersteunt het kabinet het streven om GLB-interventies beter toe te spitsen op de nationale specifieke geografische, klimatologische en agronomische situatie, rekening houdend met de diversiteit van de landbouw. Het kabinet staat ook positief tegenover de aandacht voor voedselzekerheid en voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid van de sector met proactieve maatregelen en langjarige en financiële zekerheid uit de GLB-toolbox. Verder kijkt het kabinet ten algemene kritisch naar welke interventies verplicht zouden moeten worden opengesteld. Er moet Europees geborgd worden dat (grensoverschrijdende) doelen bijvoorbeeld rond water of natuur gehaald worden, maar het zou aan de lidstaat moeten zijn om ervoor te kiezen met welke interventies uit de GLB-toolbox dat het beste zou kunnen.<sup>10</sup> Daarnaast kan het verplichte openstellen van bepaalde interventies uit de GLB-toolbox leiden tot hoge uitvoeringskosten per regeling als het budget voor openstelling niet afdoende is. Ook past deze verplichting niet bij het streven naar meer subsidiariteit voor de lidstaten, zodat zij zelf de beste mix van GLB-interventies kunnen maken om hiermee nationale, regionale en lokale uitdagingen op te lossen.

Ten algemene zal het kabinet tijdens de onderhandelingen over het nieuwe GLB aandacht geven aan de marktoriëntatie van het GLB en het gelijke speelveld ten aanzien van de interne markt en grensoverschrijdende uitdagingen.<sup>11</sup> Aanvullend zijn vereenvoudiging, vermindering van administratieve lasten en de algemene uitvoerbaarheid voor het kabinet belangrijk. Ook zet het kabinet in op de mogelijkheid publieke diensten beter te belonen, op innovatie en op de lange termijn weerbaarheid. Met deze inzet wil het kabinet bereiken dat het nieuwe GLB in de NRPP-structuur na 2027 maximaal kan bijdragen aan de maatschappelijke doelen en opgaven in de agrarische sector, het landelijk gebied en de natuur.

---

<sup>10</sup> Zeker als het gaat om het verplicht openstellen van interventies voor niet-grensoverschrijdende beleidsterreinen, die niet raken aan de interne Europese markt en het gelijk speelveld.

<sup>11</sup> Het gelijke speelveld kan uiteen gaan lopen door de grote vrijheid van lidstaten om zelf te kiezen naar welke doelen de gelden gaan. De EU is opgericht om oplossingen te vinden voor grensoverschrijdende beleidsterreinen, waaronder het beschermen van de interne markt en uitdagingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Voor deze grensoverschrijdende beleidsvraagstukken is het gelijk speelveld binnen de EU belangrijk. Het kabinet onderzoekt in dit kader momenteel de consequenties van de nieuwe regels voor cofinanciering.



Het kabinet is van mening dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK voor landbouw- en visserijbeleid in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld. Daarnaast zal het kabinet tijdens de MFK-onderhandelingen nadrukkelijk oog hebben voor de netto-betalingspositie in den brede en daarbij de effecten op de inkomenspositie voor boeren specifiek meewegen.

#### *Algemeen: het nieuwe GLB en de gewijzigde fondsstructuur*

Met de introductie in 2023 van het nieuwe prestatiemodel ('New Delivery Model') en de GLB-Nationaal Strategisch Plannen is recent al een beweging gemaakt richting een meer doelgericht GLB. Het kabinet heeft in de EU steeds het belang benadrukt van stabiliteit van beleid en gepleit voor het behouden van deze nieuwe systematiek aangezien deze pas net in werking is getreden. Het kabinet heeft daarbij het belang benadrukt van het verbeteren van de prestatiegerichtheid van het GLB via de bestaande GLB-toolbox en van het verder ontwikkelen van het nieuwe prestatiemodel. Het kabinet zal zich bij de onderhandelingen dan ook ervoor inzetten dat het NRPP rekening houdt met de opgedane kennis en expertise, bij de Commissie alsook bij de lidstaten, over het prestatiegericht uitvoeringsmodel voor het GLB, dat in de huidige programmaperiode 2023 – 2027 al wordt toegepast.

Het kabinet is positief over het streven van de Commissie om lidstaten meer ruimte te geven om de GLB-instrumentenmix ('Toolbox') en NRP-plannen zelf in te richten. Wel vraagt het kabinet zich af of de nieuwe structuur daadwerkelijk leidt tot meer flexibiliteit tijdens de uitvoering, aangezien er mogelijk minder wijzigingen mogelijk zijn in het NRP-plan waarbinnen het GLB valt, in vergelijking met het huidige GLB. Benodigde aanpassingen in de uitvoeringsperiode van de huidige (NSP-)periode laat zien dat flexibiliteit essentieel is voor een gepaste uitvoering. Het kabinet zal dan ook aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid.

#### *Versterken van het concurrentievermogen en boereninkomen*

Het kabinet onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan het versterken van het agrarisch concurrentievermogen. Daarnaast heeft het kabinet altijd gepleit voor een marktgericht GLB en het zal erop blijven letten dat het GLB voldoende bijdraagt aan het ondersteunen van voedselproductie, van hoge kwaliteit, actieve boeren en beter concurrerende beloningen voor publieke diensten die onvoldoende door de markt worden beloond. Daarnaast staat het kabinet in het algemeen kritisch tegenover het handhaven en verruimen van de huidige mogelijkheden voor marktverstoringe gekoppelde steun, door subsidie op productie mogelijk te houden.

Het kabinet is niet positief over de verplichting om gekoppelde steun toe te passen en vindt flexibiliteit voor lidstaten bij het toepassen van zulke instrumenten belangrijk. Nederland maakt hier in het huidige GLB geen gebruik van. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor afbouw en maximering daarvan, met een uitzondering voor inzet die ten goede komt aan publieke goederen zoals waterkwaliteit, dierenwelzijn of klimaatdoelen. Ten aanzien van eiwitgewassen gelden ook de marktverstoringe effecten van het instrument 'gekoppelde steun'. Het kabinet is er voorstander van om eiwitgewassen met andere interventies uit de GLB-toolbox te stimuleren, naast de mogelijkheden

die worden gecreëerd onder het GMO-voorstel waarover de Kamer middels een apart BNC-fiche wordt geïnformeerd.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de basisinkomenssteun doelgerichter in te zetten voor boeren die inkomenssteun het meest nodig hebben. Het kabinet verwelkomt de verplichting om de steun primair te richten op actieve boeren, het kabinet zal er in de uitwerking van de voorstellen voor pleiten dat het hierbij gaat om bedrijven die daadwerkelijk landbouw bedrijven. De verplichting tot plafonnering draagt verder bij aan het Europees gelijk speelveld. Het kabinet is ook positief over de mogelijkheid de degressieve grondgebonden inkomenssteun<sup>12</sup> als lumpsum te kunnen uitkeren. Dat vergroot de flexibiliteit voor lidstaten om de degressieve inkomenssteun effectiever en doelgerichter te kunnen inzetten. Het kabinet onderzoekt of de aparte interventie inkomenssteun voor kleine boeren verplicht moet worden ingezet. Een dergelijke interventie moet bijdragen aan de beleidsdoelstelling en passen in de gewenste marktorientatie van het GLB, anders zal dit niet tot een vereenvoudiging en een verlaging van administratieve lasten leiden.

Steun aan andere GLB-interventies uit de toolbox zoals die voor leefomgeving en klimaat, moeten buiten de plafonnering blijven vallen volgens het kabinet zodat voldoende steun voor deze doelen mogelijk is. Het kabinet onderzoekt de effecten van de mogelijkheid tot cofinanciering voor agro- en klimaatacties ten behoeve van het gelijke speelveld. Tot slot is het kabinet positief over de voorwaarden voor de subsidiabele hectares waaronder landschapselementen vallen en het zal zich er in de onderhandelingsfase voor inzetten dat natte teelten ook hieronder vallen.

#### *Aantrekkelijkheid van de sector vergroten en meer aandacht voor generatievernieuwing*

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op het gebied van generatievernieuwing in de agrarische sector, zoals het opstellen van een integrale strategie voor generatievernieuwing en het maken van een starterspakket voor jonge landbouwers, aangezien generatievernieuwing belangrijk is voor het kabinet. Het kabinet zal dan ook pleiten voor het oormerken van 6% binnen het beschikbare GLB-budget voor generatievernieuwing. Het kabinet staat positief tegenover het aanpassen van de definitie voor jonge landbouwer, maar onderzoekt momenteel nog per GLB-interventie hoe dit precies zal uitpakken in de praktijk.

Het kabinet onderzoekt het voorstel voor het verplicht koppelen van de pensioenleeftijd aan afbouw van de basisinkomenssteun en kijkt wat de impact precies zal zijn voor de Nederlandse situatie en voor de betreffende boeren. Het kabinet is kritisch omdat hiermee actieve boeren die zich volledig in blijven zetten voor de Nederlandse en Europese voedselzekerheid na het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd geen steun meer kunnen ontvangen. Tot slot steunt het kabinet de opheffing van het subsidieplafond voor de vestiging van jonge landbouwers.

---

<sup>12</sup> Het gaat hier om inkomenssteun aan actieve boeren op basis van grondoppervlak (hectare) waarbij er verschil in de hoogte van steun wordt toegepast ten bate van groepen die dit het meeste nodig hebben. Daarnaast wordt een afbouw in steun geïntroduceerd die afhankelijk is van de hoogte van het ontvangen steunbedrag.

Het Commissievoorstel voor '*Farm relief services*' is sympathiek. Het kabinet waardeert de inzet van de Commissie om de mentale gezondheid van landbouwers te verbeteren en steun te bieden voor opvang tijdens zwangerschap of zorg voor kinderen via de financiering van hulpdiensten aan landbouwbedrijven. Het kabinet staat dan ook positief tegen het opnemen van deze interventie in de GLB-toolbox, maar ziet dit niet noodzakelijk als verplichte GLB-interventie. Lidstaten moeten zelf de keus kunnen maken om een dergelijke interventie open te stellen of het beoogde doel op een andere manier met nationale maatregelen te behalen. Daarnaast benadrukt het kabinet dat hier afstemming moet worden gevonden met bestaande nationale regelingen voor zelfstandige ondernemers. Het kabinet onderzoekt momenteel wat de impact precies zou zijn voor de Nederlandse situatie.

#### *Beter belonen van publieke diensten*

Het beter belonen van publieke diensten die boeren leveren is belangrijk voor het kabinet. Het kabinet is over het algemeen positief over de instrumenten die beschikbaar worden gesteld om boeren te ondersteunen een positieve bijdrage te leveren aan doelen op het gebied van natuur, waterkwaliteit en waterkwantiteit, dierenwelzijn, milieu en klimaat. Het voorstel heeft daarbij volgens het kabinet voldoende oog voor doelen rondom natuurbehoud maar niet voor natuurherstel, terwijl het realiseren van deze doelstellingen mede via het GLB de komende jaren steeds belangrijker wordt. Voor dierenwelzijn zal het kabinet erop aandringen dat de Commissie rekening houdt met de landen die hierbij voorop lopen. Die landen moeten worden beloond voor waar ze staan en niet direct of indirect benadeeld worden omdat andere landen in het verleden minder grote stappen hebben gezet.

#### *Betalingen voor gebieden met natuurlijke of gebiedsspecifieke beperkingen*

Het kabinet is positief over de voorgestelde aanpassingen in deze reeds bestaande instrumenten. Dit instrument zou gebiedsgerichte oplossingen kunnen bieden voor uitdagingen bij het voldoen aan (inter)nationale verplichtingen rond milieu en klimaat. Het kabinet zal deze mogelijkheid in een breder kader afwegen in samenhang met de mogelijkheden die de andere instrumenten bieden. Het kabinet is positief over de mogelijkheid om voor dit instrument nieuwe gebieden aan te wijzen. Wel onderzoekt het kabinet of de beperking voor het aanwijzen van nieuwe gebieden tot 2% van het totale landbouwareaal in de Nederlandse situatie belemmerend kan werken.

#### *Steun voor nadelen als gevolg van de implementatie van de VHR of KRW*

Het kabinet is positief over het behouden van de mogelijkheid om steun te bieden aan landbouwers die nadelen ondervinden als gevolg van de implementatie van de Vogel en Habitatrichtlijn of de Kader Richtlijn Water. Het kabinet pleit ervoor om ook de Natuurherstelverordening op te nemen als wettelijk kader waarvoor steun mogelijk is. Het kabinet onderzoekt voor de Natura 2000 gebieden de uitwerking voor de Nederlandse situatie van de gegeven beperking van het te steunen oppervlak van dit instrument.

Het kabinet is kritisch over de regeling voor nitraatvervuilingsproblemen. Ondersteuning bij aanpakken van emissies is wenselijk maar in de huidige opzet gaat er een sturende werking uit

richting extensivering of diversificatie. Het kabinet zal er in Brussel voor pleiten dat de oplossingsrichting aan de lidstaat moet worden gelaten, bijvoorbeeld via innovatie en doelsturing.

#### *Steun voor agromilieu- en klimaatacties*

Het kabinet is positief over het samenvoegen van de financiering voor de huidige ecoregeling en de agromilieu- en klimaatverbintenissen (in Nederland het ANLb) in één GLB-instrument, namelijk de agromilieu- en klimaatacties. Het samenvoegen van de fondsen kan leiden tot het eenvoudiger stapelen van interventies en dit kan de uitvoerbaarheid van beide GLB-regelingen verbeteren. Deze mogelijkheden zijn ook van belang voor de maatregelen die binnen de aanpak Agrarisch Natuurbeheer (ANB) worden ontwikkeld om boeren te helpen een grotere bijdrage te leveren aan natuur-, klimaat- en waterdoelen. Het is voor het kabinet wel van belang om de mogelijkheid te houden dat de ecoregeling en het ANLb als aparte regelingen kunnen worden uitgevoerd. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor het waarborgen van de rol van de agrarisch collectieven en regionale overheden in de governance van het ANLb. Nederland heeft een bijzonder bottom-up systeem met agrarisch collectieven die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Agrarisch Natuurbeheer. Het is een belangrijk aandachtspunt van het kabinet om de agrarisch collectieven ook in de volgende MFK-periode te mogen blijven ondersteunen als begunstigden. Het kabinet wil namelijk voorkomen dat de eerdere investeringen van agrariërs die zich inzetten voor natuur- en landschapsbeheer teniet worden gedaan door systeemwijzigingen.

Het kabinet verwelkomt de ruimte voor lidstaten om eigen keuzen te maken in het voorstel. Een aandachtspunt daarbij is de wijze waarop klimaat- en milieudoelstellingen binnen het GLB Europees worden geborgd. In het huidige GLB is hierbij een minimale inzet afgesproken voor agromilieu- en klimaatacties. Hoewel het nieuwe voorstel lidstaten meer flexibiliteit biedt om het beleid af te stemmen op nationale omstandigheden, brengt het ook het risico met zich mee dat de ambities op het gebied van natuur, milieu en klimaat, diergezondheid en dierenwelzijn uiteen gaat lopen tussen lidstaten. Dat zou volgens het kabinet een stap terug zijn omdat dit gevolgen kan hebben voor de gezamenlijke impact van het GLB op deze terreinen, die juist grensoverschrijdend zijn. Het kabinet is daar dan ook kritisch over. Daarom zal het kabinet vragen om de ongewenste effecten te voorkomen en een vergelijkbare inzet tussen lidstaten te verzekeren, ook om een gelijk speelveld te waarborgen. Binnen het instrument agromilieu- en klimaatacties stelt de Commissie een afzonderlijke regeling voor ten aanzien van de omschakeling naar duurzame landbouwpraktijken. Hoewel het kabinet dit voorstel onderschrijft tezamen met de onderliggende beleidsdoelstellingen, waakt het kabinet voor mogelijke verhoging van de complexiteit en administratieve lasten. Het kabinet is positief over de opname van biologische landbouw zowel bij de mogelijkheid steun te bieden voor de handhaving van bestaande duurzame landbouwpraktijken en voor landbouwers die omschakelen naar (verschillende vormen van) duurzame landbouwpraktijken. Het kabinet is positief over het ondersteunen van biologische productie, mits daarbij wel voorop staat dat er een afzetmarkt is voor geproduceerde producten. De mogelijkheid om steun te geven bij omschakeling van landbouwpraktijken kan een extra mogelijkheid bieden bij bestaande uitdagingen zoals bijvoorbeeld verzilting. Ook beoogt het kabinet inzet van dit instrumentarium voor innovaties op het gebied van klimaat en milieu, bijvoorbeeld gericht op emissiereductie. Daarbij zal het kabinet aandacht hebben voor eventuele negatieve consequenties van omschakeling op bijvoorbeeld bodemkwaliteit, biodiversiteit,

waterregulering en CO<sub>2</sub>-opslag. Deze inzet sluit aan bij de aanpak ANB, die boeren ondersteunt om wettelijke doelen te halen in gebieden waar aanvullende inspanningen nodig zijn, zoals de Nederlandse veenweidegebieden, in en rondom Natura 2000-gebieden, in grondwaterbeschermingsgebieden en in beekdalen.

#### *Weerbaarheid versterken en nieuwe crisisinterventies*

Voedselvoorziening is een van de prioritaire thema's binnen het Rijksbrede maatschappelijke weerbaarheidbeleid.<sup>13</sup> Het kabinet onderstreept dan ook het belang van het versterken van de weerbaarheid en het risicobeheer van de Europese landbouw. Het kabinet heeft meermaals gepleit voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid en het vermogen van boeren om op eigen kracht om te gaan met (geopolitieke) schokken, weersextremen, infectieziektenuitbraken met pandemisch potentieel en andere risico's voor het agrarisch bedrijf, middels inzet op preventie, innovatie, diversificatie, adaptatie en versterking van het concurrentievermogen. Het kabinet werkt vanuit een One Health aanpak (interdisciplinaire samenwerking om de gezondheid van mens, dier en milieu te verbeteren) bij het versterken van de weerbaarheid, preventie van dierziekten en antimicrobiële resistentie is daarbij de basis. Het kabinet zal er dan ook voor pleiten om ook dierziekten goed onder het beschikbare instrumentarium te plaatsten. Het kabinet is derhalve positief over de beoogde toepassing door lidstaten van het GLB-instrument voor risicobeheer. Het kabinet verwelkomt ook de ruimte om steun voor de brede weersverzekering toe te passen op perceelsniveau. Tegelijk blijven er altijd rest-risico's over. Het kabinet staat dan ook positief tegenover een goede balans<sup>14</sup> in de GLB-toolbox en bredere MFK-toolbox ten aanzien van risicobeheersinstrumenten.

#### *Steun voor investeringen*

Het kabinet is positief over de blijvende mogelijkheid voor het gebruik van steun voor productieve investeringen en niet-productieve investeringen met een maatschappelijk doel. Het is van belang dat deze investeringen zowel op als buiten het agrarisch perceel mogen plaatsvinden. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over het type begunstigden en- of terreinbeherende organisaties en medeoverheden (Waterschappen en gemeenten) ook nog begunstigden mogen zijn van dit type steun voor investeringen, aangezien zij in het huidige NSP ook een belangrijke rol hierbij hebben.

#### *Plattelandsontwikkeling, steun voor landelijke gebieden*

Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar het verbeteren van de leefomstandigheden en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. Grote opgaves richting een toekomstbestendige landbouw en het behoud en herstel van biodiversiteit hebben namelijk sociaaleconomische impact op het landelijk gebied.

---

<sup>13</sup> Bron: [Nationale Veiligheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

<sup>14</sup> Het kabinet ziet ook mogelijk nadelige effecten van risicobeheersinstrumenten, en vindt het dus belangrijk te blijven focussen op veerkracht en adaptie aan toekomstige omstandigheden van de landbouwsector, denk daarbij bijvoorbeeld ook aan het versterken van de sponswerking van de bodem. Zo kan het GLB de agrarische sector ondersteunen op een manier die de eigen veerkracht en weerbaarheid verbetert.

Het samenvoegen van beleid voor cohesie en de GLB-plattelandsontwikkelingsregelingen creëert kansen voor plattelandsontwikkeling zoals beschreven in NRPP-fiche. Hierin wordt ook ingegaan op de ambities voor LEADER, deze interventie wordt uitgevoerd met en door een Local Action Group (LAG) die meestal bestaat uit vrijwilligers. Het kabinet wil de mogelijkheden voor professionalisering en versterking van de aanpak onderzoeken en zet zich ervoor in dat deze worden bestendigd.

#### *Steun voor kennis en innovatie*

Het kabinet is positief over de GLB-interventies voor kennis en innovatie. Voor het vergroten van de veerkracht en concurrentiekracht van de Nederlandse land- en tuinbouw is investeren in kennis en innovatie van groot belang. Het AKIS speelt hierbij een belangrijke rol omdat het kennispartners uit de praktijk, van kennisinstellingen en van overheidsorganisaties samenbrengt en onderzoeks- en projectresultaten verspreidt onder deze kennispartners. De ondersteuning vanuit het GLB voor vernieuwende samenwerkingen met de GLB-interventie 'Samenwerken aan innovatie EIP' en ook "kennis en demonstratiebedrijven", het bevorderen van kennisuitwisseling in (leer-)netwerken en het onpartijdig en deskundig adviseren van agrariërs blijven volgens het kabinet nodig om het kennisniveau te verhogen en de impact van innovaties te versnellen.

#### *b) Eerste inschatting van krachtenveld*

Vanuit een groot deel van de lidstaten is in een eerste reactie kritisch gereageerd op het nieuwe GLB-voorstel. De lidstaten twijfelen of het voorstel voor het samenvoegen van fondsen en de nieuwe NRPP-structuur waarbinnen het GLB valt daadwerkelijk zal leiden tot vereenvoudiging, grotere effectiviteit en vermindering van administratieve lasten. Ook hebben lidstaten zorgen over de 'gemeenschappelijkheid' van het GLB, de gevolgen van de voorstellen voor het gelijk speelveld en de uitvoering. Een aantal lidstaten benadrukt ook de positieve elementen en kansen van het NRPP en de aangepaste mogelijkheden binnen het GLB. Ook de reactie van het Europees Parlement na de presentatie van het GLB-voorstel was kritisch.

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

#### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 43, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en de overige bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na te streven. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van landbouw is ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel d, sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

#### *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 GLB-voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor de uitvoering van het GLB voor de periode van 2028 tot 2034. Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie en efficiënt gebruik van (natuurlijke)hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen.

Gezien de Europese oorsprong van de financiële middelen en het grensoverschrijdende karakter van deze beleidsopgave kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door op EU-niveau de landbouw op een eenduidige manier te stimuleren wordt bijgedragen aan de doelen van het GLB. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met enkele kanttekeningen. Het GLB voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor de uitvoering van het GLB voor de periode van 2028 tot 2034. Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie, efficiënt gebruik van (natuurlijke)hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de instrumenten in de GLB-toolbox geschikt zijn om steun te bieden aan de landbouwsector, het landelijk gebied en de natuur, en daarmee positief kunnen bijdragen aan de GLB-doelstellingen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden ten algemene niet verder dan noodzakelijk, omdat de verschillende instrumenten van de GLB-toolbox de lidstaten goede handvatten bieden voor nationale maatregelen. Het voorstel gaat echter wel verder dan noodzakelijk, voor zover de lidstaten verplicht worden om bepaalde interventies uit de GLB-toolbox open te zetten. Dit zou ook bereikt kunnen worden door een juiste mix van verplichting op doelen (mogelijk ook via verplichte interventies) en ruimte zodat de lidstaten zelf kunnen bepalen wat de beste mix van GLB-interventies hiervoor is.

Ook dit kan helpen om Europese, nationale, regionale en lokale uitdagingen op te lossen. Het voorstel gaat ook verder dan noodzakelijk waar het gaat om het opstellen van beleidsaanbevelingen voor het GLB door de Commissie die de lidstaten in acht zouden moeten nemen bij de implementatie van de GLB-doelstellingen. Deze beleidsaanbevelingen komen bovenop de horizontale vereisten aan het NRP-plan vanuit de NRPP-verordening en vormen een onnodige extra administratieve last voor de lidstaat. Bovendien kan de Commissie deze aanbeveling op elk moment aanpassen wat een extra belemmering vormt in het toch al complexe proces van het opstellen en goedkeuren van het plan. Het

kabinet zal zich er daarom voor inspannen om de beleidsaanbevelingen uit het voorstel te (laten) schrappen.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het GLB zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het GLB niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het GLB moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Wel is het kabinet van mening dat een toekomstgerichte, innovatieve landbouw- en visserijsector in balans met natuur, met blijvende aandacht voor toekomstperspectief, verdienvermogen, voedselzekerheid en innovatie essentieel zijn, zoals opgenomen in de Kamerbrief van 28 maart 2025 over de kabinetsinzet voor het volgende MFK.

In het NRPP-voorstel wordt een groot aantal fondsen samengevoegd tot één fonds. Hier vallen onder andere het GLB en de voormalige cohesie-, asiel-, migratie- en visserijfondsen onder. Middels het NRP-plan, dat iedere lidstaat opstelt in samenwerking met de Commissie, worden de middelen vooraf gekoppeld aan doelen en mijlpalen. De Commissie heeft in het MFK-voorstel een minimaal gegarandeerd bedrag beschikbaar gesteld binnen het NRPP voor het GLB van 293.7 mld. euro (lopende prijzen) over zeven jaar. Daarnaast kan er voor het GLB aanspraak gemaakt worden op de niet-gealloceerde ruimte binnen het NRPP. In het voorstel van de Europese Commissie is op EU-niveau sprake van een verlaging van het direct aan landbouw toegewezen EU-budget. Het is op voorhand niet te zeggen of er na de planvorming daadwerkelijk in totaal minder naar de Landbouw gaat.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.



Het is op dit moment onduidelijk welk budget er voor uitvoering van de GLB-verordening beschikbaar is in Nederland. De hoogte van het geoormerkte GLB-budget op lidstaatsniveau is niet bekend. Daarnaast zijn de GLB-instrumenten onderdeel van het NRPP, waar een gezamenlijk plan en budgetverdeling voor zal plaatsvinden. Hierdoor zijn financiële consequenties nog niet volledig te duiden.

Het voorgestelde minimaal gegarandeerde bedrag voor het GLB op EU-niveau is lager dan in de vorige MFK periode. Nadere uitwerking en de nationale invulling van de NRP-plannen bepalen de totale hoogte van de beschikbare middelen. De middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK voor landbouw- en visserijbeleid dienen in verhouding te staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld.

Het GLB zal samen met andere beleidsterreinen gezamenlijk een NRPP vormen. Hierbij is harmonisatie van systemen onder andere qua werkwijze en voor de rapportage en verantwoording voorzien. Op de langere termijn kan dit mogelijk de efficiency bevorderen, op de korte termijn zullen aanpassingen ten opzichte van de huidige werkwijze en de voor GLB-gebruikte ICT- en datasystemen een investeringen in personeel en budget vragen van onder meer RVO en NVWA en de provinciale uitvoerders. Provincies zijn mede verantwoordelijk voor de huidige uitvoering van het GLB. De benodigde aanpassing aan een nieuwe werkwijze zal ook bij de provincies voor kosten kunnen zorgen.

In het voorstel van de Commissie wordt voor bestaande interventies nationale cofinanciering geïntroduceerd, of worden de bestaande percentages verhoogd. Dit zal vragen om aanpassing van de beleidsambities of middelen binnen beschikbare budgetten vrijmaken voor cofinanciering.

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

Voor het GLB is in 2023 een grote wijziging doorgevoerd. De begunstigden (bedrijfsleven en burgers) van het GLB zijn nu gewend aan het nieuwe systeem wat jaarlijks 6 miljoen euro aan regeldrukkosten met zich meebrengt. Een verandering van systeem zal een nieuwe aanpassing vragen, het kabinet streeft daarbij naar stabiliteit en betrouwbaarheid voor begunstigden. Ook de kosten voor investering in het 'nieuwe' prestatiemodel van het GLB 2023 - 2027 zijn een reden dat het kabinet altijd gepleit heeft voor stabiliteit, behoud en doorontwikkeling van het nieuwe prestatiemodel. Daarom pleit het kabinet ervoor dat de Commissie een gedegen impact assessment uitvoert bij de uitwerking van de plannen voor het GLB. Zodat de gevolgen duidelijk worden en Nederland voor haar situatie de gevolgen in kaart kan brengen.

Het nieuwe NRPP-fonds heeft een andere financiële werking dan het huidige ELGF-fonds. Dit heeft de aandacht van kabinet tijdens de onderhandelingen omdat het consequenties kan hebben voor het moment waarop boeren uitbetaald worden voor de basisinkomenssteun en omdat dit leidt tot ICT-aanpassingen bij RVO, het Europees betaalorgaan. Tijdige uitbetaling aan boeren en werkbare EU kaders voor lidstaten en betaalorganen vindt het kabinet belangrijk.

Voor boeren geeft het voorstel verder kansen om de samenwerking tussen interventies beter te organiseren, bijvoorbeeld door het gelijktrekken van de voorwaarden voor de ecoregeling en het ANLb, dit kan de uitvoering beter en logischer maken voor de boer die met deze regelingen werkt.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De gevolgen van deze GLB-voorstellen voor de concurrentiekracht zijn lastig te voorspellen. Veel zal afhangen van de nadere uitwerking van het GLB in NRP-plannen door de lidstaten en ook van het goedkeuringsproces daarvan door de Europese Commissie en de Raad.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel noopt tot aanpassing van wet- en regelgeving op zowel het centrale als provinciale niveau. De algemene regels over de uitvoering van het GLB zijn onder andere opgenomen in de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021) en de Uitvoeringsregeling GLB 2023. Deze regels moeten worden aangepast of vervangen door nieuwe regels. Het GLB wordt daarnaast voor een belangrijk deel uitgevoerd door de provincies. Het gaat daarbij om plattelandsinterventies die op provinciaal niveau worden uitgevoerd. Deze zijn vastgelegd in provinciale verordeningen.

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

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 21, vijfde lid). Dit betreft de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ten behoeve van de interoperabiliteit en gegevensuitwisseling tussen de informatiesystemen die worden gebruikt voor de uitvoering, het beheer en de evaluatie van het GLB. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om regels waarvan flexibele aanpassing wenselijk is en waarvoor het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om de aanvulling van de inhoud van de verordening. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om de aanvulling van de inhoud van de verordening. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het voorstel bevat ook bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 21, zesde lid, onderdelen a en b). Dit betreft de bevoegdheid om regels vast te stellen over de vorm en inhoud van de 'Roadmap' en het jaarverslag van de lidstaten en over het beschikbaar stellen daarvan aan de Commissie. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft.

Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het gaat om regels waarvan flexibele aanpassing wenselijk is en waarvoor het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Hierdoor kan de Commissie sneller verbeteringen doorvoeren in het systeem waar dat noodzakelijk is. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De

uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, omdat er het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat daarnaast een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen met tijdelijke maatregelen om specifieke problemen op te lossen, voor zover deze maatregelen zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd zijn om een noodsituatie het hoofd te bieden (artikel 22(1)). Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de mogelijkheid creëert dat de Commissie in de beschreven situaties snel en flexibel handelt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011). Daarbij kan de Commissie als de beschreven situaties buitengewoon zijn en in het geval van urgentie, een uitvoeringshandeling aannemen op basis van de spoedprocedure, conform de onderzoeksprocedure (artikel 22(2)). Het kabinet acht de mogelijkheid tot het gebruik van de spoedprocedure in dit kader wenselijk, omdat deze wordt toegepast in het geval van urgente, buitengewone omstandigheden, in welk geval spoed geboden is. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met een bestaande bevoegdheid onder het huidige GLB.

#### *Comitéprocedure*

Het kabinet is positief over het instellen van een comitéprocedure in artikel 24, met name het Comité voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid, voor het GLB. Dit stelt lidstaten en de Commissie in de gelegenheid adequaat uitvoeringshandelingen vast te stellen.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing start vanaf de inwerkingtreding van de NRPP. Het kabinet maakt zich zorgen dat de tijd die begunstigden en uitvoerende diensten hebben om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van het voorstel voor het GLB veel te kort zal zijn. Het huidige GLB loopt tot en met 2027 en voor een aantal interventies nog door tot uiterlijk 31 december 2029. Het nieuwe GLB, als onderdeel van het NRP-plan, zou per 1 januari 2028 in moeten gaan. Boeren maken hun bouwplannen echter al in de zomer van 2027, en andere bedrijfsbeslissingen, zoals aankopen van zaden, nog eerder dan dat. Indien de onderhandelingen over het nieuwe GLB, het NRP-plan en de omzetting daarvan in nationale wetgeving niet tijdig worden afgerond, kan de implementatiefase niet op tijd starten. De ervaringen uit de vorige herziening van het GLB is dat er weinig tijd was voor een goede voorbereiding van de uitvoering. Onder andere door de late definitieve politieke besluitvorming op Europees niveau over het MFK en de GLB-verordeningen, de tijd die nodig was om interbestuurlijk samen met de Provincies en Waterschappen tot een gedegen gezamenlijk GLB-Nationaal Strategisch Plan te komen en de tijd die vervolgens nog nodig was om goedkeuring te

krijgen van de Commissie op dat plan. Nu binnen de nieuw voorgestelde NRPP-structuur het NRP-plan met nog meer betrokkenen moet worden opgesteld, is de voorgestelde implementatietermijn zeer uitdagend. Daarmee komt de uitvoerbaarheid in het geding en ook de voorspelbaarheid van het GLB voor landbouwers en andere begunstigden.

Het kabinet wil dan ook benadrukken dat er voldoende tijd moet zijn voor het opstellen en in uitvoering brengen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen waarmee de interventies worden opengesteld. Bovendien wijzigt het kasritme en het moment van betalen volgens de nieuwe Commissievoorstellen. Het moment van uitbetalen uit de huidige GLB-periode moet goed aansluiten bij de toekomstige GLB-periode door voldoende flexibiliteit en mogelijk een overgangperiode. Het is belangrijk dat het moment van uitbetaling van GLB-middelen voor landbouwers en andere begunstigden stabiel en betrouwbaar blijft.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen. Gegeven het feit dat er voor een volgende programmaperiode van het GLB weer nieuwe voorstellen zullen worden gedaan, acht het kabinet dit ook niet noodzakelijk.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het kabinet is voorstander van een vereenvoudiging van het GLB. Echter, het GLB-voorstel, tezamen met het NRPP- en Performance Based- voorstel die het kader scheppen voor de uitvoering van het GLB, lijkt op het niveau van de uitvoerders en begunstigden juist complexiteit toe te voegen. Met de overgang van het MFK 2014-2020 naar het huidige MFK heeft het GLB al een grote hervorming doorgemaakt. Daarom heeft het kabinet het afgelopen jaar in de EU meermaals opgeroepen tot stabiliteit en doorontwikkeling van het GLB nieuwe prestatiemodel. Het kabinet is voorstander van een meer op prestaties gericht, gemoderniseerd en flexibeler MFK, maar zet kanttekeningen bij de haalbaarheid vanwege de korte termijn waarbinnen het GLB in de nieuwe structuur moet worden uitgevoerd. Het kabinet ziet daarbij met name risico's op het gebied van uitvoeringskosten, uitvoeringscapaciteit, decommiteringsregels<sup>15</sup> en de implementatietermijn. Ondanks dat de Commissie stelt dat het voorstel leidt tot een vermindering van administratieve lasten, is het kabinet hier kritisch op en heeft zorgen over de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het voorstel. Het kabinet ziet verder zeker ook synergievoordelen voor de uitvoering van het GLB-instrumentarium binnen de nieuwe NRPP-structuur.

---

<sup>15</sup> Decommitteringsregels gaan over de termijn waarbinnen Europese gelden moeten worden uitgegeven, als dit niet tijdig gebeurt dan vloeien de middelen terug naar de Europese algemene begroting. Zie ook het NRPP-fiche en de MFK-kamerbrief.

De nieuwe systematiek vraagt om zorgvuldige voorbereiding in nauwe samenwerking tussen ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. In de huidige tijdlijn is er echter weinig tijd om dit zorgvuldig te doen, waardoor er risico's ontstaan ten aanzien van hoge belasting van de uitvoerende en handhavende diensten, hoge uitvoeringskosten, onduidelijkheden in uitvoering en conformiteitsrisico's bij uitvoering van EU-wetgeving. Het risico daarbij is dat dit resulteert in een lager dan gewenste dienstverlening aan de beoogde begunstigden. Binnen de huidige structuren van de EU-fondsen blijkt het voor veel agrarische bedrijven al lastig om de weg naar een EU-fonds met succes te volgen. De nieuwe structuur zou onderworpen kunnen worden aan een praktijktoets om een goed beeld te krijgen of het nieuwe stelsel en de governance effectiever en drempelverlagend werken.

De opname van het GLB in de NRPP-structuur creëert extra coördinatietaken voor zowel de beheersautoriteit als de uitvoerende en handhavende diensten. Betalingsaanvragen, prognoses van toekomstige betalingsaanvragen en het jaarlijkse zekerheidspakket moeten bijvoorbeeld worden ingediend door de coördinerende autoriteit. Dit leidt tot een extra uitvoeringslaag. Extra coördinatielagen, mogelijk zelfs een extra coördinerend monitoringcomité naast- of in plaats van het huidige GLB monitoringcomité, maken het misschien moeilijker om tussentijdse wijzigingen door te voeren op het GLB-instrumentarium binnen het NRP-plan. Het kabinet vraagt daarom aandacht voor de benodigde flexibiliteit om kleine wijzigingen door te kunnen voeren die ten goede komen van de uitvoering- en handhaving van de GLB-interventies. Enige flexibiliteit in het NRP-plan is noodzakelijk zodat GLB-interventies goed aansluiten bij de werkzaamheden op het boerenland en in het landelijk gebied.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het GLB voorziet grotendeels in steun die volgens de WTO niet marktverstoring is. De gekoppelde steun die door de WTO wel als marktverstoring wordt gezien dient te worden afgebouwd. Het nieuwe commissievoorstel lijkt wel meer ruimte te geven voor gekoppelde steun, maar het kabinet is hier tegenstander van juist om marktverstoringen te voorkomen. Bovendien is dit een beperkt percentage van het GLB en de effecten voor ontwikkelingslanden zijn dan ook beperkt.

## **Fiche 6: [MFK] Verordening Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) met inbegrip van Europese Territoriale Samenwerking (Interreg) en het Cohesiefonds 2028-2034**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for Regional Development including for European Territorial Cooperation (Interreg) and the Cohesion Fund as part of the Fund set out in Regulation (EU) [...] [NRP] and establishing conditions for the implementation of the Union support to regional development from 2028 to 2034

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM (2025) 552

#### *d) EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0552 - EN - EUR-Lex](#)

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

{SWD(2025) 565 final}

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken (Cohesie)

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken

#### *h) Rechtsbasis*

Artikelen 177, 178 en 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

#### *i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### *j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel met algemene bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), met inbegrip van Europese Territoriale Samenwerking (Interreg), en het Cohesiefonds (hierna: het voorstel) gepubliceerd. Het voorstel maakt deel uit van een pakket aan verordeningen dat de Commissie heeft gepresenteerd in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028 – 2034.

De Commissie stelt voor om EFRO, Interreg en het Cohesiefonds in het volgend MFK onder de pijler "*National and Regional Partnership Plans*" (NRPP) te laten vallen. De Commissie is van plan om met dit NRPP een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid op te richten voor de periode 2028–2034. Zo wil de Commissie het bestaande landschap van Europese investeringsfondsen vereenvoudigen en versterken door 14 bestaande fondsen onder te brengen in één overkoepelend kader. Het NRPP bevat het merendeel van de doelstellingen en voorwaarden van EFRO, Interreg en het Cohesiefonds. Over het Commissievoorstel voor het NRPP is een separaat BNC-fiche opgesteld (BNC-fiche 2: NRPP). De Commissie stelt echter voor om de vormgeving en implementatie van Interreg buiten het NRPP te plaatsen, via een zogeheten Interreg Plan. Ook wijken de bepalingen voor Interreg op een aantal aspecten af van het NRPP. Zo gelden de flexibiliteitsregels van het NRPP niet voor Interreg, zijn in 2031 wijzigingen op basis van de tussentijdse evaluatie niet verplicht, en zijn leningsinstrumenten niet van toepassing. Wel wordt Interreg onderdeel van het nieuwe prestatiekader van de EU-begroting, waarvoor een separaat fiche is opgesteld (BNC-fiche *Performance Framework*). In het voorstel staan naast algemene bepalingen ook specifieke bepalingen voor Interreg opgenomen.

In de algemene bepalingen van het voorstel wordt gesteld dat EFRO, Interreg en het Cohesiefonds zich moeten richten op het terugdringen van regionale onevenwichtigheden in de Europese Unie, het ondersteunen van minder ontwikkelde regio's en het bevorderen van de Europese territoriale samenwerking. De lidstaten moeten daarbij aandacht besteden aan het aanpakken van uitdagingen in de achtergestelde regio's, het ondersteunen van geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling op het gebied van milieu, energie en klimaat en het versterken van sociaaleconomische ontwikkelingen in ultraperifere gebieden.

Voor het Interreg Plan kunnen lidstaten naast de specifieke doelstellingen uit het NRPP nog drie aanvullende doelstellingen selecteren, namelijk het bevorderen van betere Europese samenwerking tussen overheden, het versterken van de veiligheid in Europa en het vergroten van de weerbaarheid van regio's die grenzen aan Rusland, Belarus en Oekraïne. Interreg richt zich op vier vormen van samenwerking. Ten eerste grensoverschrijdende samenwerking tussen aangrenzende regio's om geïntegreerde en evenwichtige regionale ontwikkeling te bevorderen. Ten tweede transnationale samenwerking over grotere gebieden gericht op het creëren van territoriale samenhang door samenwerking tussen nationale, regionale en lokale partners. Ten derde interregionale samenwerking ter versterking van het cohesiebeleid door kennisuitwisseling, innovatie en

capaciteitsopbouw. Tot slot samenwerking in ultraperifere EU-gebieden met naburige landen of regionale organisaties gericht op het bevorderen van integratie en ontwikkeling. Hierbij gaat het om regionale organisaties die op regionaal niveau werken aan de integratie tussen landen of regio's, zoals CARICO (*Caribbean Community*) en OECS (*Organisation of Eastern Caribbean States*).

Voor elk Interreg-programma moet een hoofdstuk aangeleverd worden bij de Commissie door de lidstaat waar de beheerautoriteit (de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een interregionaal programma) gevestigd is. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste elementen van het Interreg-programma, waaronder de samenwerkingsvorm, de geografische afbakening van de programmagebieden, de interventiestrategie, de mijlpalen, de monitoringsaanpak, de begroting en het beheer van de EU-middelen. De Commissie beoordeelt het hoofdstuk binnen vier maanden na ontvangst. De Commissie stelt op basis van dit hoofdstuk middels een uitvoeringsbesluit het Interreg-programma vast, inclusief een indicatie van de toewijzing van financiële middelen. De goedkeuring van het Interreg-hoofdstuk vormt een bindend financieringsbesluit en legt een wettelijke verplichting op aan de lidstaat. Het niet tijdig indienen van Interreg-hoofdstukken (vóór 31 maart 2030) leidt tot herverdeling van de EU-bijdrage naar andere Interreg-programma's waaraan de betrokken lidstaat deelneemt.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Uit de impact assessment blijkt volgens de Commissie dat er behoefte is aan vereenvoudiging en flexibilisering van het cohesiebeleid, evenals een effectievere inzet van financiële middelen. Ondanks de inzet op vereenvoudiging van de uitvoering van Europese fondsen in de periode 2014-2020 stelt de Commissie dat vermindering van administratieve lasten noodzakelijk blijft, met de nadruk op het beperken van aanvullende nationale regels die bovenop EU-vereisten komen. EFRO, Interreg en het Cohesiefonds leveren volgens de Commissie een duidelijke meerwaarde voor de Europese Unie door investeringen mogelijk te maken die zonder steun niet zouden plaatsvinden, structurele hervormingen te ondersteunen door het scheppen van randvoorwaarden en territoriale cohesie te versterken met een gebiedsgerichte aanpak. Ook stelt de Commissie vast dat EFRO, Interreg en het Cohesiefonds bijdragen aan EU-prioriteiten zoals de Green Deal, digitale transitie, de arbeidsmarkt, defensie en grensoverschrijdende samenwerking. Wel is volgens de Commissie aandacht nodig voor een betere coördinatie en harmonisatie tussen de verschillende Interreg-programma's. Het versterken van de bestuurscapaciteit, partnerschappen en de betrokkenheid van stakeholders blijft essentieel voor een succesvolle uitvoering van beleid.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang



voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

In het visiepaper over het cohesiebeleid post-2027 van 4 oktober 2024<sup>1</sup> benadrukken het kabinet en de koepels van provincies, gemeenten en waterschappen dat de Europese fondsen onder het cohesiebeleid zich vooral moet richten op het stimuleren van drie transities: de digitale transitie, de sociale transitie (arbeidsmarkt) en de groene transitie. Onderzoek en innovatie zijn de dwarsdoorsnijder om deze transities te stimuleren. Daarnaast hecht het kabinet waarde aan een meer plaatsgebonden beleid voor zowel stedelijke, tussenliggende- als rurale gebieden om de kansen en uitdagingen op de drie transities te benutten. Door over grenzen heen samen te werken, kunnen deze gebieden en regio's de uitdagingen van deze transities het hoofd bieden en hun sociaaleconomisch potentieel optimaal benutten. Het kabinet acht het daarom van belang om in het toekomstig cohesiebeleid samenwerking tussen Europese steden en regio's te blijven stimuleren.

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

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om EFRO en het Cohesiefonds te integreren in één NRPP. Dit kan de coherentie tussen Europese fondsen versterken en de overlap tussen doelstellingen verminderen. Een bijkomend positief effect zou kunnen zijn dat de uitvoering van de Europese fondsen beter op elkaar wordt afgestemd. Zo biedt het integreren van EFRO en de tweede pijler van het huidige GLB binnen één NRPP kansen voor synergie.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de vormgeving en implementatie van de Interreg-programma's buiten de NRPP's te plaatsen. Het is belangrijk om vanuit het cohesiebeleid samenwerking tussen Europese regio's te blijven stimuleren. De grensoverschrijdende *governance* van Interreg past niet goed binnen de structuur van de NRPP's, omdat het NRPP uitgaat van een nationaal plan gericht op interventies binnen de lidstaat. Dit maakt het noodzakelijk om Interreg apart te regelen.

Het kabinet onderstreept het belang van een inhoudelijke doorvertaling van de prioriteiten zoals benoemd in de visiepaper over het cohesiebeleid post-2027 in dit voorstel. Dit betekent dat de fondsen onder het cohesiebeleid, inclusief Interreg, sterker moeten bijdragen aan de digitale, sociale (arbeidsmarkt) en groene transitie, met aandacht voor het verbeteren van de leefbaarheid in regio's

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/04/visiepaper-cohesiebeleid-post-2027>

en steden die op sociaaleconomisch gebied achterblijven. Daarbij spelen onderzoek en innovatie een centrale en verbindende rol. Het kabinet ziet deze inzet grotendeels gereflecteerd in de specifieke doelstellingen van het NRPP, maar is kritisch op hoe breed de doelstellingen in het voorstel zijn geformuleerd. Daarbij constateert het kabinet dat de thematische concentratie op innovatie die momenteel binnen EFRO bestaat wordt losgelaten in het NRPP. Innovatieve projecten zijn essentieel voor het versterken van het Europese concurrentievermogen. Het kabinet is van mening dat de nadruk op deze drie transities, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder, binnen de specifieke doelstellingen van het NRPP en Interreg moet worden versterkt. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten in de onderhandelingen.

De Interreg-programma's richten zich op de doelstellingen van de NRPP-verordening, die het kabinet zoals eerder genoemd apprecieert in een apart fiche. Daarnaast erkent het kabinet het belang van de aanvullende specifieke doelstellingen van de Interreg-programma's ten opzichte van het NRPP, met de nadruk op het versterken van de weerbaarheid van regio's aan de buitengrenzen van de EU, waaronder die met Rusland, Belarus en Oekraïne. Deze inzet draagt bij aan meer stabiliteit en cohesie binnen de Unie en sluit aan bij de Nederlandse prioriteiten op het gebied van veiligheid, weerbaarheid en Europese defensie.

Het kabinet steunt de harmonisatie van de regelgeving in de verschillende Interreg-programma's. Verder vindt het kabinet het positief dat de huidige vier samenwerkingsvormen – grensoverschrijdend, transnationaal, interregionaal en ultraperifeer – in de nieuwe periode worden gecontinueerd, evenals de mogelijkheid tot samenwerking met derde landen grenzend aan de EU. Het kabinet erkent het belang van interregionale samenwerking en wil hierop blijven inzetten door Europese territoriale samenwerking via Interreg voort te zetten. Het kabinet vraagt zich wel af of de Commissie nog kaders zal stellen voor de verdeling van het budget tussen de verschillende samenwerkingsvormen binnen Interreg. Aangezien dit in het voorstel niet wordt vermeld, zal het kabinet hierover bij de Commissie navraag doen.

Het voorstel bevat slechts enkele bepalingen over de uitvoering van de Interreg-programma's. De Commissie krijgt de bevoegdheid om de implementatie van Interreg via uitvoeringsbesluiten vast te stellen. Het kabinet staat hier kritisch tegenover, omdat dit de betrokkenheid van de lidstaten bij de uitvoering van de Interreg-programma's onvoldoende waarborgt. De voorkeur gaat uit naar het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening. Deze aanpak zorgt voor meer duidelijkheid over de uitvoeringskaders van Interreg en biedt tevens helderheid over welke aanvullende nationale wet- en regelgeving nodig is om Interreg in Nederland te implementeren. Het kabinet brengt deze zorgen onder de aandacht van de Commissie.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel voorziet in de mogelijke herverdeling van middelen tussen Interreg-programma's waarin de lidstaat participeert, mocht een bepaald programma te laat opstarten of helemaal niet van de grond komen. In de huidige periode leidde het ontbreken van een dergelijke bepaling in sommige gevallen tot problemen, met name bij de programma's waarbij aanvankelijk Rusland betrokken was.

Het kabinet kan zich in principe vinden in de afwijkende bepalingen voor het Interreg Plan, specifiek in het ontbreken van de verplichting om wijzigingen door te voeren op basis van de tussentijdse evaluatie en het niet van toepassing zijn van leningsinstrumenten. Tegelijkertijd vraagt het kabinet zich af waarom de Commissie ervoor kiest om bij de Interreg-hoofdstukken niet, net als bij het NRPP, meer flexibiliteit in te bouwen. Tevens is het kabinet benieuwd waarom de vereisten voor het monitoringcomité van een Interreg-hoofdstuk afwijken van die voor een NRPP-hoofdstuk door deze te regelen via een uitvoeringsbesluit. Afwijkingen kunnen leiden tot extra administratieve lasten, omdat er geen sprake is van eenduidigheid voor de lidstaat. Ook vraagt het kabinet zich af of met het inpassen van de Interreg-programma's binnen het prestatiekader er nu een grotere rol van de lidstaat wordt verwacht waar de beheerautoriteit van het programma is gevestigd, en welke gevolgen dit zal hebben voor de benodigde administratieve capaciteit. Dit wordt in het voorstel onvoldoende duidelijk. Het kabinet zal bij de Commissie navraag doen en zich inzetten voor het beperken van de administratieve lasten.

Tot slot vindt het kabinet dat ook voor Interreg een partnerschap tussen het nationale niveau en de (grens)regio's het uitgangspunt moet zijn. Bij uitwerking van de transnationale en interregionale samenwerking moeten de verschillende lagen van overheid die een rol spelen betrokken zijn.

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

De beoordeling van het krachtenveld met betrekking tot het onderbrengen van EFRO en het Cohesiefonds in het NRPP is opgesteld in een apart fiche. Er lijkt brede steun in de Raad voor het voorstel van de Commissie om de Interreg-programma's buiten het NRPP te plaatsen.

### **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 is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikelen 177, 178 en 349 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 177 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU om de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vast te stellen. Artikel 178 VWEU betreft de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad om, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, de toepassingsverordeningen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling vast te stellen. Artikel 349 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU om specifieke maatregelen vast te stellen met name met betrekking tot de toepassing van EU-verdragen in de ultraperifere gebieden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub c, 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 is positief. Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de doelstellingen van het voorstel en de uitdagingen waar de EU voor staat kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak 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, met een aandachtspunt. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan de algemene doelstelling binnen het NRPP om regionale onevenwichtigheden en verschillen binnen de Unie te verkleinen en Europese territoriale samenwerking te stimuleren. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat het integreren van EFRO en het Cohesiefonds in één NRPP de coherentie tussen Europese fondsen kan versterken. Het optreden van de EU gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat de programmering en uitvoering van de Europese fondsen op deze wijze beter op elkaar wordt afgestemd. Dit kan leiden tot nadere coördinatie van de (nationale) regelgeving, vermindering van administratieve lasten en een grotere toegankelijkheid van programma's. Een aandachtspunt voor het kabinet is wel dat de NRPP-systematiek met het nieuwe prestatiekader werkbaar moet zijn en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken, bijvoorbeeld voor wat betreft rapportageverplichtingen en de nieuwe auditverplichtingen van de lidstaat in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen oog voor houden.

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

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

De onderhandelingen over de toekomst van EFRO, Interreg en het Cohesiefonds zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over EFRO, Interreg en het Cohesiefonds niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij EFRO, Interreg en het Cohesiefonds moet ondersteunend zijn aan de

overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

In de effectbeoordeling voor het NRPP, gelinkt aan dit voorstel, stelt de Commissie dat nationale- en medeoverheden alsook andere ontvangers van deze middelen (waaronder bedrijven) rechtstreeks impact zullen ervaren van dit NRPP initiatief. Enerzijds gaat het om het implementeren van het nieuwe kader en de aanpassing daarbij ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds zorgt het volgens de Commissie voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de EU-middelen waardoor op de korte tot middellange termijn de kosten zullen verlagen voor diezelfde partijen. In Nederland zal het overkoepelende NRPP voorstel daardoor onder meer impact hebben op uitvoeringsorganisaties. Het is op basis van het voorstel nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van de financiële en personele consequenties voor het Rijk en medeoverheden, en of de voorgestelde technische bijstand hiervoor toereikend is.

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

Het bedrijfsleven en burger worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger (potentieel) gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. Daarnaast beoogt de Commissie met het voorstel de administratieve lasten van de Europese fondsen te verlichten en de toegankelijkheid van programma's te vergroten, wat mogelijk ook gunstige effecten op de regeldruk zou hebben, hoewel een precieze inschatting nog niet mogelijk is.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De algemene regels over de uitvoering van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken zijn opgenomen in de

Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021). Specifiek voor de EFRO-fondsen geldt aanvullend de Uitvoeringswet EFRO. Deze wet- en regelgeving zal op basis van de NRPP-verordening en het onderhavige voorstel naar verwachting moeten worden herzien. Het voorstel bevat voornamelijk hoofdlijnen en vergeleken met de vigerende Interreg-verordening is er veel (nog) niet geregeld. Daardoor is onduidelijk wat er aanvullend aan nationale wet- en regelgeving nodig is om uitvoering mogelijk te maken. Dat brengt het risico met zich dat een lidstaat verder gaat dan strikt noodzakelijk is, terwijl de Commissie dat anders ziet. De *lex silencio positivo* is hier niet aan de orde.

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

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringsbesluiten vast te stellen. In de eerste plaats constateert het kabinet dat artikel 9, lid 1, verwijst naar de procedure die opgenomen zou zijn in artikel 13, lid 2. Het kabinet denkt dat in feite wordt bedoeld op de procedure waarnaar wordt verwezen in artikel 14. Het kabinet brengt dit onder de aandacht van de Commissie.

Artikel 9, lid 1, sub a, geeft de Commissie de bevoegdheid om via een uitvoeringshandeling de hoofdstukken van het Interreg Plan, de aanduiding van de desbetreffende programmegebieden en de indicatieve toewijzing uit het Fonds en, indien van toepassing, uit het instrument *Global Europe* vast te stellen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat dit een voortzetting is van de staande praktijk binnen Interreg die past bij de opzet die de Commissie heeft gekozen en bijdraagt aan een flexibeler en sneller handelen. Voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen wordt volgens artikel 9, lid 1, een comitologie procedure gevolgd. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, wat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is<sup>2</sup>, nog niet uitgewerkt of de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 of de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 wordt toegepast. Het kabinet is van mening dat ter uitvoering van artikel 9, lid 1, sub a, de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 verordening 182/2011 gevolgd dient te worden, aangezien het niet onder artikel 2, lid 2, verordening 182/2011 kan worden geschaard. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een beperkt belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 9, lid 1, sub b, geeft de Commissie de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen met, waar nodig, gedetailleerde regelingen die betrekking hebben op de specifieke uitvoeringsmodaliteiten van Interreg, om een consistente aanpak te waarborgen. Het toekennen van deze bevoegdheid is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de verordening betreft, die onvoldoende afgebakend zijn om dat in uitvoering of bij delegatie uit te werken. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet daarnaast niet wenselijk, omdat hierdoor de betrokkenheid van de lidstaten onvoldoende is geborgd en een mogelijk risico vormt voor de tijdige opstart van

---

<sup>2</sup> In het voorstel lijkt per abuis een verwijzing te zijn gemaakt naar artikel 13, lid 2, in plaats van artikel 14.

programma's. De voorkeur gaat uit naar het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening. In de programma's van 2007-2013 werd de uitvoering van Interreg geregeld door een combinatie van uitvoeringsbesluiten en gedelegeerde handelingen. In de daaropvolgende periodes (2014-2020 en 2021-2027) was de uitvoering echter al vooraf volledig in de verordening geregeld, met slechts een beperkte inzet van uitvoeringsbesluiten. Deze aanpak biedt meer helderheid over de uitvoeringskaders van Interreg, terwijl lidstaten nog voldoende ruimte krijgen om invloed uit te oefenen. Het is onvoldoende onderbouwd waarom de uitvoering van Interreg deze keer weer via uitvoeringsbesluiten zou moeten plaatsvinden. Bovendien is deze bevoegdheid onvoldoende afgebakend in reikwijdte om te kunnen worden uitgewerkt in een uitvoeringshandeling. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten om de uitvoering van Interreg rechtstreeks in de verordening vast te leggen.

Mocht de Commissie niet instemmen met het opnemen van deze bepalingen in de verordening, dan zet het kabinet zich in om de uitvoering van Interreg via gedelegeerde handelingen te regelen. Delegatie in plaats van uitvoering is hier passend, omdat elke bevoegdheid een aanvulling of wijziging van de basishandeling inhoudt.

Volgens artikel 9, lid 1, dient een comitologie procedure worden gevolgd voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, dat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is, nog niet uitgewerkt of de raadplegingsprocedure (artikel 4 van verordening 182/2011) dan wel de onderzoeksprocedure (artikel 5 van verordening 182/2011) wordt toegepast. Los van de (hoofd)inzet van het kabinet op het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening zelf, is het kabinet van mening dat ter uitvoering van artikel 9, lid 1, sub b, de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 verordening 182/2011 gevolgd dient te worden, aangezien het onder artikel 2, lid 2, verordening 182/2011 kan worden geschaard. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een groter belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 9, lid 3, geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor het goedkeuren van Interreg-hoofdstukken die aan de vereisten voldoen. Artikel 9, lid 4, verleent de Commissie diezelfde bevoegdheid voor Interreg-hoofdstukken die na de oorspronkelijke goedkeuring op basis van lid 3 zijn ingediend. In beide gevallen bepalen de uitvoeringshandelingen per Interreg-hoofdstuk de geraamde kosten, de EU- en nationale bijdragen, de jaarlijkse EU-bijdrage en de wijze van uitbetaling van de voorfinanciering. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, om de wetgevingsprocedure niet onnodig te belasten. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen wordt volgens artikel 9, lid 1, een comitologie procedure gevolgd. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, wat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is<sup>3</sup>, nog niet

---

<sup>3</sup> In het voorstel lijkt per abuis een verwijzing te zijn gemaakt naar artikel 13, lid 2, in plaats van artikel 14.

uitgewerkt of de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 of de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 wordt toegepast. Het kabinet is van mening dat toepassing van de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 op zijn plaats zou zijn, aangezien deze bevoegdheid niet onder artikel 2, lid 2, van verordening 182/2011 geschaard kan worden. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een beperkt belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 10, lid 3, geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen met nadere voorschriften voor de organen of personen die beheersverificaties uitvoeren conform de NRPP-verordening. Artikel 10, lid 6, verleent de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen aanvullende eisen te stellen aan de monitoringcommissie. Beide bevoegdheden hebben betrekking op de vaststelling van het Interreg-plan overeenkomstig artikel 9, lid 1. Het kabinet acht het noodzakelijk dat bij artikel 10, lid 3, en artikel 10, lid 6, hetzelfde standpunt wordt ingenomen als bij de appreciatie van de bevoegdheid van de Commissie onder artikel 9, lid 1, sub b.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing begint vanaf het moment dat het NRPP van kracht wordt. Het kabinet maakt zich zorgen dat de verordening op onderdelen slechts op hoofdlijnen is uitgewerkt, en daarom nog verdere uitwerking behoeft, terwijl de ingangsdatum van de nieuwe programmaperiode voor Interreg op 1 januari 2028 ligt. Het voorstel biedt onvoldoende duidelijkheid over wat er op nationaal niveau aan wet- en regelgeving nodig is om de verordening goed uit te voeren. De huidige programmaperiode loopt tot en met 2027. De fondsen onder het NRPP moeten per 1 januari 2028 beschikbaar zijn. Indien de onderhandelingen over het nieuwe Interreg en het opstellen van de benodigde hoofdstukken niet tijdig worden afgerond, kan de implementatiefase van nationale uitvoeringshandelingen (waaronder de benodigde uitvoeringswet- en regelgeving) niet op tijd starten, wat de uitvoerbaarheid in gevaar zou brengen.

Het kabinet benadrukt ook dat er voldoende tijd moet zijn voor de implementatie van programma's. De door de Commissie voorziene onderhandelingsperiode voor de MFK-voorstellen betekent vrijwel zeker dat er te weinig tijd is voor het opzetten van de nieuwe structuren voor de NRPP-systematiek, met nieuwe resultaatindicatoren, én om met deze systematiek te komen tot het uitbetalen van gelden binnen de regels van het MFK. Zoals eerder genoemd, is het kabinet voorstander van een verbeterd, meer doelgericht en op prestatiegericht Interreg-programma, maar plaatst het kanttekeningen bij de werkbaarheid van het voorstel.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel.



e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

De hoofdstukken van het Interreg Plan die grensoverschrijdende samenwerking, transnationale samenwerking en interregionale samenwerking ondersteunen, worden uitgevoerd in gedeeld beheer. Bijdragen uit het instrument Global Europe die zijn opgenomen in hoofdstukken ter ondersteuning van samenwerking met de ultraperifere regio's kunnen worden uitgevoerd in gedeeld of in indirect beheer. De uitvoering en handhaving vallen bij de modaliteit gedeeld beheer voor een groot deel onder de taken van de lidstaten. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren. Voor begunstigden betekent gedeeld beheer dat zij de subsidie niet aanvragen bij de Commissie, maar bij nationale of regionale overheidsinstanties die de programma's en subsidieregelingen opstellen, beheren en uitvoeren. Het is op dit moment nog onduidelijk of door het inpassen van de Interreg-programma's binnen het prestatiekader er nu een grotere rol van de lidstaat wordt verwacht waar de beheerautoriteit van het programma is gevestigd. Nederland huisvest momenteel alleen de beheerautoriteit van het Interreg-programma Euregio Maas-Rijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

## **Fiche 7: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union support for asylum, migration and integration for the period from 2028 to 2034

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 540

*d) EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0540 - EN - EUR-Lex](#)

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

N.v.t.

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Asiel en Migratie

*h) Rechtsbasis*

Artikel 78(2), 79(2) en 79(4) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissingsprocedure

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) stelt met dit voorstel voor financiële middelen te verstrekken aan lidstaten voor activiteiten op het gebied van migratie via een EU-ondersteuningsinstrument voor asiel, migratie en integratie. Dit instrument geeft een vervolg aan het huidige Asiel en Migratiefonds (AMIF). Aanleiding voor de voortzetting van dit fonds zijn de urgente uitdagingen die er binnen de EU liggen op het gebied van, met name, irreguliere migratie. Specifiek benoemt de Commissie het belang van goede implementatie van het gezamenlijk

Europees asielsysteem via de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact en de verbetering van het terugkeersysteem van EU-lidstaten om adequaat op migratie-uitdagingen te kunnen reageren in een toenemend onzekere geopolitieke context.

In het voorstel stelt de Commissie 11,98 miljard euro in lopende prijzen beschikbaar voor de periode 2028 – 2034. De doelstellingen waaraan de middelen moeten bijdragen zijn a.) de versterking en ontwikkeling van alle aspecten van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), b.) de verbetering van terugkeer en re-integratie in landen van herkomst en het tegengaan van irreguliere migratie door de aanpak van mensensmokkel en instrumentalisering van migratie, c.) de versterking en bevordering van legale migratie en integratie, en d.) de versterking van solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheden. De Commissie beargumenteert dat met deze doelstellingen wordt aangesloten bij de politieke prioriteiten van de EU in de komende jaren, terwijl tegelijkertijd flexibiliteit wordt behouden om in te spelen op lidstaat-specifieke uitdagingen en nieuwe ontwikkelingen. Bovendien bouwt het instrument met deze doelstellingen voort op de behaalde resultaten en investeringen uit het huidige AMIF.

Het voorstel voor dit ondersteuningsinstrument valt onder het overkoepelend Commissievoorstel voor een Europees fonds voor een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid (NRPP-verordening), en Commissievoorstel 2025/545 voor een *budget expenditure tracking and performance framework (Performance framework)*. De lidstaten dienen daarom in een *National and Regional Partnership Programme (NRPP)* uiteen te zetten welke acties zij zullen ondernemen op voornoemde vier migratiedoelstellingen om aanspraak te kunnen maken op de middelen. Ook moeten lidstaten in hun NRPP adresseren hoe zij geïdentificeerde kwetsbaarheden en tekortkomingen (bijvoorbeeld in Schengen-evaluaties, Frontex-kwetsbaarheidsanalyse, en de monitoring door het Europees Asielagentschap) zullen aanpakken. In de NRPP-verordening is bovendien een voorstel opgenomen voor de oprichting van een EU-faciliteit van 72 miljard waaruit ook migratiegerelateerde uitgaven kunnen worden gedaan. 25,29 miljard van deze overkoepelende faciliteit is bedoeld voor uitgaven op het gebied van migratie, veiligheid en grenzen ('HOME-doelstellingen'). Deze EU-faciliteit vervangt de thematische faciliteit in het huidige asiel en migratiefonds.

Via het *Performance framework* moeten lidstaten aan de hand van indicatoren verantwoorden welke resultaten zij behaald hebben. Voor onderhavig instrument zijn dit indicatoren op het gebied van de versterking GEAS, opvanginfrastructuur, bevordering van legale migratie en integratie, tegengaan van irreguliere migratie, verbetering van terugkeer, versterking van solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheden, ondersteuning aan vluchtelingen in derde landen, faciliteren van ordelijke migratie in derde landen en de implementatie van nationale wetgeving. Voor de kabinetsappreciatie van zowel de NRPP-verordening als voor het gezamenlijk *Performance framework* zijn separate BNC-fiches opgesteld.

De beschikbare middelen voor de zogeheten HOME-fondsen, waar het ondersteuningsinstrument voor asiel, migratie en integratie onder valt, worden via een verdeelsleutel verdeeld over de nationale enveloppes van de lidstaten. De voorgestelde verdeelsleutel houdt onder andere rekening met het aantal asielaanvragen, het aantal positieve asielbeslissingen, het aantal Oekraïense ontheemden, het aantal terugkeerbesluiten, de omvang van de buiten- en zee grenzen, het aantal visumverleningen, de bevolkingsomvang, bruto binnenlands product (BBP), en de landoppervlakte van een lidstaat. Bovenop het geld dat lidstaten via de verdeelsleutel toebedeeld krijgen, kunnen lidstaten geld ontvangen voor uitgevoerde herplaatsingen en hervestigingen en wordt het Europees Migratie Netwerk (EMN) uit het fonds gefinancierd.

*b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft geen apart impact assessment uitgevoerd voor dit instrument en verwijst naar het impact assessment dat is gedaan voor het met dit instrument samenhangend voorstel voor een Europees fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, visserij, maritieme zaken, voorspoed en veiligheid. In die effectbeoordeling concludeert de Commissie, na verschillende modellen geanalyseerd te hebben, dat de voorkeursoptie voor het ontwerp van de overkoepelend fonds een model is waarbij op basis van vooraf overeengekomen doelstellingen middelen onder gedeeld beheer worden gealloceerd.

Verder benoemt de Commissie de voorlopige uitkomsten van de tussentijdse evaluatie van het AMIF voor de programmeringsperiode 2021-2027. Volgens die evaluatie is het monitoring- en evaluatiekader voor het AMIF aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de programmeringsperiode 2014-2020. Vereenvoudigde kostenopties en forfaitaire technische bijstand hebben bijgedragen aan het verminderen van de administratieve last, hoewel lidstaten de vereenvoudigde kostenopties nog steeds relatief beperkt toepassen. Uit de evaluatie blijkt ook de noodzaak van meer vereenvoudiging en flexibiliteit in het beheer van programma's en projecten, zodat sneller kan worden ingespeeld op de gevolgen van externe factoren. De Commissie benadrukt de noodzaak om de koppelingen en coördinatie met andere EU-fondsen te versterken, vooral met het oog op de uitvoering van het Migratie- en Asielpact. Dit zou nationale autoriteiten ook kunnen helpen om beter in relevante behoeften te voorzien via een meer gecoördineerde programmering van de EU-fondsen.

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

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK zijn de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen.

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/28/kamerbrief-inzake-nederlandse-inzet-hoofdpijnen-mfk-2028>

De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste toegevoegde waarde voor de EU zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Voor wat betreft een stevig migratie- en asielbeleid zet het kabinet in op een beperking van de omvang van migratie naar Nederland, voor nu en voor de langere termijn. EU-samenwerking bij het beschermen en versterken van de buitengrenzen, het toepassen van strikte toelatingsregels, snelle afwikkeling van kansarme asiolverzoeken en betere terugkeer is hiervoor essentieel. Het kabinet is van mening dat het ambitieniveau in de EU op het gebied van asiel, migratie en grensbeheer omhoog moet. Voor vermindering van migratie naar Nederland moet goed gemonitord moet worden op het naleven van de afspraken onder het gemeenschappelijk Schengen en Asielacquis. Het Asiel en -Migratiepact, met name de versnelde asiel- en terugkeerprocedure aan de buitengrens, dient als belangrijke basis voor de EU-inspanningen op dit gebied. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor migratie in EU-verband. Tenslotte geldt dat migratie en integratie verbonden opgaven zijn. Het kabinet zet daarom ook in op een goede integratie van nieuwkomers. Het aan het werk helpen van statushouders en het leren van de Nederlandse (vak)taal vormen hierbij de basis.

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

Het kabinet verwelkomt de prominente plek voor asiel en migratie in het bredere pakket aan MFK-voorstellen van de Commissie. De uitdagingen voor lidstaten zijn hoog, en het voorstel van de Commissie sluit aan bij de prioriteit die het kabinet geeft aan een stevig Europees asiel- en migratiebeleid, zowel op de interne als externe dimensie.

De doelstellingen voor dit specifieke instrument komen overeen met de prioriteiten van het kabinet. Het verminderen van irreguliere migratie is een grensoverschrijdend vraagstuk, waarbij voor Nederland samenwerking met en inspanningen door andere lidstaten van groot belang zijn. Wanneer lidstaten hun buitengrenzen goed beheren, hun opvang- en asielverplichtingen (waaronder Dublin) goed naleven en terugkeer effectief uitvoeren, kan dit immers ook (secundaire) migratie naar Nederland verminderen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat, hoewel uitdagingen en ontwikkelingen in migratiebewegingen onvoorspelbaar en abrupt kunnen

zijn, de implementatie van de structurele verplichtingen van het Asiel- en Migratiepact, met name de uitvoering van de asielgrensprocedures, essentieel zijn voor een weerbaar gemeenschappelijk asielstelsel dat secundaire migratie binnen de EU (en dus naar Nederland) kan verminderen. Hiervoor is ook een effectiever terugkeersysteem essentieel. Bovendien kan de uitrol van innovatieve vormen van migratiesamenwerking, zoals veilig-derde-land-afspraken en terugkeerhubs, bijdragen aan het ontmoedigen van irreguliere migratie naar de EU door personen met weinig kans op een asielstatus.

Wat het kabinet betreft dient daarom bij de vaststelling van de doelstellingen van dit ondersteuningsinstrument prioriteit te worden gegeven aan deze terreinen (in het voorstel voornamelijk doelstellingen a en b). Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van ondersteuning van vroegtijdige integratie van nieuwkomers. Bovendien is het voor het kabinet van belang dat lidstaten met de beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk de naleving van hun Europese verplichtingen op deze terreinen verbeteren. Daarom verwelkomt het kabinet dat het asiel-, migratie-, en integratie-instrument onder het NRPP worden geschaard (waarin expliciet tekortkomingen en kwetsbaarheden moeten worden geadresseerd) en ook onder het *Performance framework* vallen, waarmee de ontvangst van middelen uit migratiefondsen gekoppeld wordt aan het behalen van resultaten op de geformuleerde doelstellingen van het steuninstrument.

Voor wat betreft de verdeelsleutel is het kabinet van mening dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren als het gaat om het bereiken van de doelstellingen van dit instrument, bijvoorbeeld doordat rekening wordt gehouden met de omvang van de buitengrenzen van een lidstaat. Het kabinet mist in de verdeelsleutel echter een factor die rekening houdt met de (financiële) inspanningen die lidstaten moeten leveren als het gaat om het faciliteren van reguliere grensoverschrijdingen, bijvoorbeeld via grote luchthavens zoals Schiphol. Bovendien is het kabinet van mening dat niet alleen het bevolkingsaantal en de omvang van een lidstaat van invloed zijn, maar dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden. Het kabinet zal pleiten voor een verdeelsleutel waarin beter rekening wordt gehouden met deze factoren.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de prioriteit van de doelstellingen uit de HOME-fondsen extra onderstreept met het alloceren van specifieke middelen binnen de EU-faciliteit die extra flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en een ventiel kan bieden voor noodzakelijke uitgaven onder de landenenveloppe. De agentschappen spelen een cruciale rol bij de uitvoering van de EU-doelstellingen en het kabinet acht het van belang dat zij adequate middelen hebben om effectief en efficiënt de taken van hun mandaat te kunnen uitvoeren. Het kabinet zal vragen hoe de Commissie dit voor zich ziet.

Tot slot is voor het kabinet van groot belang dat er onder het MFK voldoende middelen beschikbaar zijn om migratiedoelstellingen te bereiken op de externe dimensie, zowel ODA- als non-ODA. Het kabinet zal daarom bij de onderhandelingen over onderhavig instrument ook aandacht houden

voor goede aansluiting op het fonds voor extern beleid (*Global Europe*), waar migratie en ontheemding een belangrijk onderdeel van is.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De aanstaande onderhandelingen over het steuninstrument voor asiel, migratie en integratie moeten worden geplaatst in de brede context van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2028–2034. De verwachting is dat de meeste lidstaten positief zullen staan tegenover de prioriteit voor migratie en grensbeheer in het nieuwe MFK. Specifieke informatie over het krachtenveld ten aanzien van het onderhavige fonds 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. Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, lid 2, en artikel 79, leden 2 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin de bevoegdheid van de EU tot het vaststellen van maatregelen inzake het beleid ten aanzien van grenscontroles, asiel en migratie is vastgelegd. Dit zijn volgens het kabinet de juiste rechtsgrondslagen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, 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. Onderhavig instrument heeft onder meer tot doel bij te dragen aan een effectief gemeenschappelijk asielstelsel en het verbeteren van terugkeer. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze doelstellingen kan dit niet alleen door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak 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). De proportionaliteit van dit voorstel wordt door het kabinet als positief beoordeeld. Onderhavig instrument heeft onder meer tot doel bij te dragen aan een effectief gemeenschappelijk asielstelsel

en het verbeteren van terugkeer. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat buitengrenzen beheren, opvang- en asielverplichtingen goed naleven en terugkeer effectief uitvoeren vergen dat de besteding van de middelen daarvoor Europees gecoördineerd worden. Dit kan niet met een andersoortig optreden bereikt worden. Hoewel de doelstellingen waaraan de middelen besteed dienen te worden van tevoren worden vastgesteld, laat het voorstel voldoende ruimte aan lidstaten om ook zelf te bepalen waar de gealloceerde middelen aan besteed worden. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het ondersteuningsinstrument voor asiel, migratie en integratie zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–20234. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over het ondersteuningsinstrument niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het ondersteuningsinstrument moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger* Niet van toepassing.

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

De middelen voor het instrument zijn onder andere bedoeld voor de ondersteuning van personen uit en in derde landen, met name voor re-integratie en terugkeer.



## **6. Implicaties juridisch**

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

De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen AMIF, ISF en BMVI als instrument in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zijn opgenomen in de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021-2027. Voor de periode 2028-2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordeningen en het NRRP.

Het voorstel wijzigt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden door de rijksoverheid meer coördinatie-, rapportage- en verantwoordingsverplichtingen op te leggen, decentrale overheden operationele verantwoordelijkheden en administratieve verplichtingen te geven en de verplichting bestaande nationale processen aan te passen aan de EU-vereisten.

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

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 5, lid 8 en artikel 6, lid 7). Dit betreft de bevoegdheden om de financiële bedragen genoemd in de leden 1, 2 en 3 van artikelen 5 en 6 aan te passen om rekening te houden met inflatie, relevante ontwikkelingen op het gebied van hervestiging en andere factoren die het gebruik van de financiële stimulans van de genoemde bedragen kunnen optimaliseren, indien dit passend wordt geacht en binnen de grenzen van de beschikbare middelen.. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, maar enkel de bevoegdheden betreft bedragen aan te passen. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat dit flexibiliteit biedt om de financiële stimulansen actueel en effectief te houden. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om een aanpassing van bedragen van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Daarnaast bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 4, lid 2 en leden 4–6). Ten eerste betreft dit de bevoegdheid voor de Commissie een uitvoeringshandeling vast te stellen om het bedrag per lidstaat vast te stellen middels de toewijzingsmethode van deel B, bijlage I, van de NRRP-verordening. Ten tweede de bevoegdheid voor de Commissie om een voorstel te doen voor een Raadsuitvoeringsbesluit tot goedkeuring van nationale en regionale partnerschapsplannen die voldoen aan de vereisten van de voorgestelde verordening en de NRRP-verordening (artikel 4, lid 4). In dat voorstel dient de Commissie de elementen te preciseren die in artikel 23, lid 4, van de NRRP-verordening zijn genoemd, voor zover deze betrekking hebben op de in artikel 3 van de onderhavige verordening vastgelegde doelstellingen (artikel 4, lid 5). Ten slotte strekt de bevoegdheid zich uit tot het indienen van het voorstel met het oog op de vaststelling door de Raad binnen vier weken (artikel 4, lid 6). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet de essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de Commissie in staat stelt de beoordeling van nationale en regionale plannen efficiënt en uniform voor te bereiden en de Raad zo in positie te brengen om tijdig besluiten te nemen.

De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Het voorstel vermeldt niet of de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeks- of raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 5, respectievelijk 4 van verordening 182/2011. Dat betekent dat de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid zou hebben. Dat acht het kabinet onwenselijk, omdat de lidstaten dan geen rol hebben bij de vaststelling van de uitvoeringshandeling. Het kabinet vindt dat de raadplegingsprocedure hier gepast zou zijn gezien de technische aard van de onderhandelingen. Daar zal het kabinet op inzetten. .

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van de NRPP-verordening. Het kabinet ziet uitdagingen met betrekking tot de tijd voor inwerkingtreding van het NRPP, gezien ervaringen met uitvoering van het GLB en cohesie naar aanleiding van eerdere MFK-akkoorden. Ervanuit gaande dat de onderhandelingen over het MFK in 2027 zijn afgerond, is er naar verwachting beperkte tijd om de NRPP-systematiek rijksbreed in te voeren. Het kabinet zal daarom pleiten voor een realistische implementatietermijn die genoeg ruimte biedt voor een zorgvuldige uitwerking ende invoering van eventuele uitvoeringsregelgeving.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het ondersteuningsinstrument voor asiel, migratie en integratie zal voor een groot deel in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie worden uitgevoerd. Daarbij vallen de uitvoering en handhaving grotendeels onder de taken van de lidstaten. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren. De intentie van de Commissie om de tenuitvoerlegging van de fondsen uniformer, eenvoudiger en flexibeler te maken wordt verwelkomd. Ten opzichte van de huidige programmaperiode zullen mogelijk nieuwe rapportage- of verantwoordingsverplichtingen ontstaan, zowel voor de Verantwoordelijke Autoriteit van de fondsen als voor begunstigden. Onderdelen van de voorstellen behoeven nog verduidelijking om te kunnen bezien of deze in verhouding staan tot de omvang van het instrument.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De middelen uit het steuninstrument kunnen uitgegeven worden op de EU-externe dimensie, bijvoorbeeld middelen voor de ondersteuning van terugkeer en re-integratie naar het land van herkomst. Dit betreft veelal ontwikkelingslanden.

## **Fiche 8: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Union support for the Schengen area, for European integrated border management and for the common policy on visas for the period from 2028 to 2034

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 541

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A541%3AFIN>

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

N.v.t.

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Asiel en Migratie

*h) Rechtsbasis*

Artikelen 77(2), 79(2)(c), 79(2)(d) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissingsprocedure

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) stelt met dit voorstel voor om financiële middelen te verstrekken aan lidstaten op het gebied van Schengen, Europees geïntegreerd grensbeheer (EIBM) en gezamenlijk visumbeleid. Het voorstel geeft een vervolg aan het huidige geïntegreerd

grensbeheerfonds (BMVI). Aanleiding voor het voorstel is het grote politiek belang dat lidstaten hechten aan een veilig Schengengebied met sterke buitengrenzen in een toenemend onzekere geopolitieke context waarin irreguliere migratie, grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel en instrumentalisering van migratie voorbeelden van uitdagingen zijn waar de Schengen-lidstaten zich gezamenlijk voor gesteld zien.

In het voorstel stelt de Commissie 15,4 miljard euro in lopende prijzen beschikbaar voor de periode 2028 – 2034. De doelstellingen waaraan de middelen moeten bijdragen zijn a.) de effectieve implementatie en verdere ontwikkeling van het Schengenraamwerk en het versterken van het Schengengebied zonder binnengrenzen, b.) effectief Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, faciliteren van legale grensoverschrijdingen en tegengaan van irreguliere migratie en instrumentalisering van migratie en c.) ondersteuning van het gemeenschappelijk visumbeleid. Volgens de Commissie wordt met deze doelstellingen aangesloten bij de politieke prioriteiten binnen de EU voor de komende jaren, waaronder de noodzaak tot investeringen in grootschalige IT-systemen om efficiënt en betrouwbaar bonafide reizigers de EU in en uit te laten reizen, de benodigde technologische en capaciteitsinvesteringen die nodig zijn voor buitengrenstoezicht en buitengrensbewaking om irreguliere migratie te voorkomen, en het werk dat nodig is voor een sterk en misbruikbestendig EU-visumbeleid.

Het voorstel voor dit ondersteuningsinstrument valt onder het overkoepelende Commissievoorstel voor een Europees fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, visserij, maritieme zaken, voorspoed en veiligheid (de NRPP-verordening), en het Commissievoorstel voor een *budget expenditure tracking and performance framework (Performance framework)*. De lidstaten dienen daarom in een *National and Regional Partnership Plan (NRPP)* uiteen te zetten welke acties zij zullen ondernemen op voornoemde doelstellingen om aanspraak te kunnen maken op de middelen. Ook moeten lidstaten in hun NRPP adresseren hoe zij kwetsbaarheden en tekortkomingen (die bijvoorbeeld zijn geïdentificeerd in Schengen-evaluaties, Frontex-kwetsbaarheidsanalyse en monitoring door het Europees Asielagentschap) zullen aanpakken. In de NRPP-verordening is bovendien een voorstel opgenomen voor de oprichting van een EU-faciliteit van 72 miljard euro waaruit ook migratiegerelateerde uitgaven kunnen worden gedaan. 25,29 miljard euro van deze overkoepelende faciliteit is bedoeld voor uitgaven op het gebied van migratie, veiligheid en grenzen ('HOME-doelstellingen'). Deze EU-faciliteit vervangt de thematische faciliteit in de huidige asiel, migratie en veiligheidsfondsen.

Via het *Performance framework* moeten lidstaten aan de hand van indicatoren verantwoorden welke resultaten zij behaald hebben. Voor onderhavig instrument zijn dit indicatoren op het gebied van de versterking van het Schengengebied, ondersteuning van Europees geïntegreerd grensbeheer en ondersteuning van het gemeenschappelijk visumbeleid. Voor de kabinetsappreciatie van zowel de NRPP-verordening als voor het *Performance framework* zijn separate BNC-fiches opgesteld.

De beschikbare middelen voor de zogeheten HOME-fondsen, waar het ondersteuningsinstrument voor Schengen, geïntegreerd Europees grensbeheer (EIBM) en visumbeleid onder valt, worden via een verdeelsleutel verdeeld over de nationale enveloppes van lidstaten. De verdeelsleutel houdt rekening met het aantal asielaanvragen, het aantal positieve asielbeslissingen, het aantal Oekraïense ontheemden, het aantal terugkeerbesluiten, de omvang van de buiten- en zeegrenzen, het aantal visumverleningen, de bevolkingsomvang, het BBP (bruto binnenlands product), en de landoppervlakte van een lidstaat.

Naast het voorstel voor dit ondersteuningsinstrument stelt de Commissie voor 11,89 miljard euro voor Frontex te budgetteren voor de volledige periode van het MFK. Deze middelen zijn bedoeld om de rol en het bereik van het Europees Grens en Kustwachtagentschap te ondersteunen en versterken. De middelen voor Frontex zijn geen onderdeel van de middelen voor dit ondersteuningsinstrument. Voor de overige HOME-agentschappen (behalve Europol) zijn nog geen middelen bekend.

*b) Impact assessment Commissie*

In het voorstel is rekening gehouden met de resultaten van evaluaties van voorgaande financieringsinstrumenten op het gebied van grensbeheer en visumbeleid. Uit die evaluaties is naar voren gekomen dat het monitoring- en evaluatiekader van het huidig BMVI aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van de periode 2014-2020, al gaven lidstaten en begunstigden wel aan zorgen te hebben over de administratieve lasten. De Commissie noemt dat tot nu toe de Verantwoordelijke Autoriteiten beperkt gebruik gemaakt hebben van vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet aan kosten is gekoppeld, wat de administratieve last zou kunnen verminderen. Uit de evaluaties is bovendien gebleken dat de programma's van de lidstaten en de werkprogramma's van de Commissie voor de Thematische Faciliteit coherent geweest met andere nationale en EU-financieringsinstrumenten. Er had sterkere samenhang gevonden kunnen worden tussen acties van de Commissie en de programma's van de lidstaten, evenals met Horizon Europa, om het gebruik van innovatieve technologische oplossingen te vergroten. Tot slot kwam uit de evaluatie naar voren dat het BMVI samenwerking heeft bevorderd, naleving van EU-normen verbeterd en het gezamenlijk grensbeheer en visumbeleid van de EU heeft versterkt.

De Commissie verwijst bovendien naar het impact assessment dat is gedaan voor het met dit instrument samenhangend voorstel voor een overkoepelend Europees fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, visserij, maritieme zaken, voorspoed en veiligheid. In die effectbeoordeling concludeert de Commissie dat de voorkeursoptie voor het ontwerp van het overkoepelend fonds een model is waarbij op basis van vooraf overeengekomen doelstellingen middelen onder gedeeld beheer worden gealloceerd.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Voor wat betreft een stevig migratie- en asielbeleid zet het kabinet in op een beperking van de omvang van migratie naar Nederland, voor nu en voor de langere termijn. EU-samenwerking bij het beschermen en versterken van de buitengrenzen, het toepassen van strikte toelatingsregels, snelle afwikkeling van kansarme asielverzoeken en effectievere terugkeer is hiervoor essentieel. Het kabinet is van mening dat het ambitieniveau in de EU op het gebied van asiel, migratie, terugkeer en grensbeheer omhoog moet. Voor vermindering van migratie naar Nederland moet het naleven van de afspraken onder het gemeenschappelijk Schengen en Asielacquis goed gemonitord worden. Het Asiel- en Migratiepact, met name de versnelde asiel- en terugkeerprocedure aan de buitengrens, dient als belangrijke basis voor de EU-inspanningen op dit gebied. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor migratie in EU-verband.

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

Het kabinet verwelkomt de prominente plek voor asiel, migratie en grenzen in het bredere pakket aan MFK-voorstellen van de Commissie. De uitdagingen voor lidstaten zijn hoog, en het voorstel van de Commissie sluit aan bij de prioriteit die het kabinet geeft aan een stevig Europees asiel- en migratiebeleid, zowel op de interne als externe dimensie.

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/28/kamerbrief-inzake-nederlandse-inzet-hoofdpijnen-mfk-2028>

De doelstellingen van dit specifieke instrument komen overeen met de visie van het kabinet op geïntegreerd grensbeheer en versterking van het Schengengebied als onmisbare onderdelen om de EU-buitengrenzen te versterken en verbeteren, zowel voor reguliere als irreguliere migranten. Nederland is het met de Commissie eens dat de implementatie van de relevante onderdelen van het Pact, zoals de verplichte screening aan de buitengrenzen, en de uitrol en uitvoering van grootschalige IT-systemen, zoals VIS, SIS, ETIAS en EES, kunnen bijdragen aan deze doelstellingen. Het versterken van de EU-buitengrenzen in een Schengengebied zonder binnengrenzen is per definitie een uitdaging waarbij voor Nederland ook inspanningen door andere lidstaten van groot belang zijn. Het kabinet verwelkomt daarom dat de Commissie via de introductie van het NRPP en het *performance framework* kaders introduceert waarmee de ontvangst van middelen uit dit instrument sterker gekoppeld worden aan het behalen van resultaten, en dat kwetsbaarheden en tekortkomingen uit evaluaties in het NRPP geadresseerd dienen te worden.

Voor wat betreft de verdeelsleutel is het kabinet van mening dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren als het gaat om het bereiken van de doelstellingen van dit instrument, bijvoorbeeld doordat rekening wordt gehouden met de omvang van de buitengrenzen van een lidstaat. Het kabinet mist in de verdeelsleutel echter een factor die rekening houdt met de (financiële) inspanningen die lidstaten moeten leveren als het gaat om het faciliteren van reguliere grensoverschrijdingen, bijvoorbeeld via grote luchthavens zoals Schiphol. Bovendien is het kabinet van mening dat niet alleen het bevolkingsaantal en de omvang van een lidstaat van invloed zijn, maar dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden. Het kabinet zal pleiten voor een verdeelsleutel waarin beter rekening wordt gehouden met deze factoren.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de prioriteit van de doelstellingen uit de HOME-fondsen extra onderstreept met het alloceren van specifieke middelen binnen de EU-faciliteit die extra flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en een ventiel kan bieden voor noodzakelijke uitgaven onder de landenenveloppe. De agentschappen spelen een cruciale rol bij de uitvoering van de EU-doelstellingen en het kabinet acht het van belang dat zij adequate middelen hebben om effectief en efficiënt de taken van hun mandaat te kunnen uitvoeren. Het kabinet zal vragen hoe de Commissie dit voor zich ziet.

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

De aanstaande onderhandelingen over het steuninstrument voor Schengen, Europees geïntegreerd grensbeheer en gezamenlijk visumbeleid moeten worden geplaatst in de brede context van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034. De verwachting is dat de meeste lidstaten positief zullen staan tegenover de prioriteit voor migratie en grensbeheer in het nieuwe MFK. Specifieke informatie over het krachtenveld ten aanzien van het onderhavige fonds 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. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikel 77, lid 2, en artikel 79, lid 2, sub c en d van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin de bevoegdheid van de EU om maatregelen vast te stellen inzake grenscontroles, visa, asiel en immigratie is vastgelegd. Dit zijn volgens het kabinet de juiste rechtsgrondslagen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, 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 overwegen 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. Onderhavig instrument heeft tot doel bij te dragen aan effectief geïntegreerd grensbeheer, versterking van het Schengengebied en verbetering van het gemeenschappelijk visumbeleid. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze doelstellingen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. 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). De proportionaliteit van dit voorstel wordt door het kabinet als positief beoordeeld. Onderhavig instrument heeft tot doel bij te dragen aan effectief geïntegreerd grensbeheer, versterking van het Schengengebied en verbetering van het gemeenschappelijk visumbeleid. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat buitengrenstoezicht en -bewaking en een sterk en misbruikbestendig EU-visumbeleid vergen dat de besteding van middelen daarvoor Europees gecoördineerd wordt. Dit kan niet met een andersoortig optreden bereikt worden. Hoewel de doelstellingen waaraan de middelen besteed dienen te worden van tevoren worden vastgesteld, laat het voorstel voldoende ruimte aan lidstaten om ook zelf te bepalen waar de gealloceerde middelen aan besteed worden. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het ondersteuningsinstrument voor Schengen, geïntegreerd Europees grensbeheer (EIBM) en visumbeleid zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–20234. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over het ondersteuningsinstrument niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het ondersteuningsinstrument moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

### *b) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Niet van toepassing.

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

De verdere digitalisering van het (reguliere) buitengrensbeheer en het visumbeleid kan van invloed zijn op de concurrentiekracht van bedrijven in de EU, omdat het door deze digitalisering eenvoudiger kan worden om in- en uit te reizen naar de EU. Ook kan door dit voorstel de weerbaarheid van de EU worden vergroot door de versterking van de EU-buitengrenzen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen AMIF, ISF en BMVI als instrument in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zijn opgenomen in de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027. Voor de periode 2028–2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordeningen en het NRPP. Het voorstel wijzigt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden door de rijksoverheid meer coördinatie-, rapportage- en verantwoordingsverplichtingen op te leggen, decentrale overheden operationele

verantwoordelijkheden en administratieve verplichtingen te geven en de verplichting bestaande nationale processen aan te passen aan de EU-vereisten.

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

Het voorstel bevat geen bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het voorstel bevat wel een aantal bevoegdheden voor de Commissie en de Raad van de Europese Unie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft ten eerste de bevoegdheid voor de Commissie om per lidstaat het bedrag vast te stellen op basis van de verdeelsleutel van deel B, bijlage I, van de NRRP-verordening (art. 4, lid 2). Het toekennen van deze bevoegdheid is wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wel wenselijk, omdat het de Commissie in staat stelt efficiënt en uniform te opereren. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering volgens eenvormige voorwaarden.

Daarnaast bevat het voorstel een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 4, leden 4–6). Deze bevoegdheid betreft ten eerste de mogelijkheid voor de Commissie om een voorstel te doen voor een Raadsuitvoeringsbesluit tot goedkeuring van nationale en regionale partnerschapsplannen die voldoen aan de vereisten van de voorgestelde verordening en de NRPP-verordening (artikel 4, lid 4). In dat voorstel dient de Commissie de elementen te preciseren die in artikel 23, lid 4, van de NRPP-verordening zijn genoemd, voor zover deze betrekking hebben op de in artikel 3 van de onderhavige verordening vastgelegde doelstellingen (artikel 4, lid 5). Ten slotte strekt de bevoegdheid zich uit tot het indienen van het voorstel met het oog op de vaststelling door de Raad binnen vier weken (artikel 4, lid 6). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de Commissie in staat stelt de beoordeling van nationale en regionale plannen efficiënt en uniform voor te bereiden en de Raad zo in positie te brengen om tijdig besluiten te nemen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Het voorstel vermeldt niet of de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeks- of raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 5 respectievelijk 4 van verordening 182/2011. Dat betekent dat de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid zou hebben. Dat acht het kabinet onwenselijk, omdat de lidstaten dan geen rol hebben bij de vaststelling van de uitvoeringshandeling. Het kabinet vindt dat de raadplegingsprocedure hier gepast zou zijn gezien de technische aard van de onderhandelingen. Daar zal het kabinet op inzetten.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum*

*inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van de NRPP-verordening. Het kabinet ziet uitdagingen met betrekking tot de tijd

voor inwerkingtreding van het NRPP, gezien ervaringen met uitvoering van het GLB en cohesie naar aanleiding van eerdere MFK-akkoorden. Ervanuit gaande dat de onderhandelingen over het MFK in 2027 zijn afgerond, is er naar verwachting beperkte tijd om de NRPP-systematiek rijksbreed in te voeren. Het kabinet zal daarom pleiten voor een realistische termijn die genoeg ruimte biedt voor een zorgvuldige uitwerking en de invoering van eventuele uitvoeringsregelgeving.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het instrument voor steun op het gebied van Schengen, Europees geïntegreerd grensbeheer en gezamenlijk visumbeleid zal grotendeels onder gedeeld beheer met de lidstaten worden uitgevoerd. Het is echter ook onderdeel van de NRPP-verordening en het performance framework. Daarmee vinden voor dit fonds uitvoeringstechnische en administratieve veranderingen plaats ten aanzien van de huidige situatie. Dit kan leiden tot een administratieve lastenverzwaring voor de uitvoerende diensten in lidstaten.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De verdere digitalisering van het (reguliere) buitengrensbeheer en visumbeleid kan van invloed zijn op staatsburgers van ontwikkelingslanden door nieuwe vereisten voor burgers om de EU in- en uit te reizen.

## **Fiche 9: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid 2028-2034**

### **1. Algemene gegevens**

a) *Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL  
establishing the Union support for internal security for the period from 2028 to 2034

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 542 final

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025PC0542 - EN - EUR-Lex](#)

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

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) *Rechtsbasis*

Artikelen 82(1), 84, 87(2) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissingsprocedure

### **2. Essentie voorstel**

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) stelt met dit voorstel voor om financiële middelen te verstrekken aan lidstaten om de interne veiligheid in de EU te versterken via een EU-ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid. Dit instrument geeft vervolg aan het huidige Interne Veiligheidsfonds (ISF). Aanleiding voor dit voorstel is de toenemende dreiging van

georganiseerde criminaliteit en terrorisme, mensenhandel en smokkel, cyberaanvallen en hybride dreigingen zoals sabotage van kritieke infrastructuur en buitenlandse desinformatiecampagnes. Deze dreigingen zijn vaak complex en grensoverschrijdend, en vergen dus een gecoördineerde Europese aanpak. Het voorstel sluit aan bij de EU-interne veiligheidsstrategie van april 2025,<sup>1</sup> die pleit voor een veiliger Europa door risico's op veiligheidsincidenten structureel aan te pakken en samenwerking tussen lidstaten en EU-instellingen te versterken.

In het voorstel stelt de Commissie een totaalbudget van 6,84 miljard euro in lopende prijzen beschikbaar voor de periode 2028 – 2034. Dit geld wordt via verschillende beheersvormen ingezet. Deels via gedeeld beheer met de lidstaten (in nationale en regionale partnerschapsplannen), deels via directe en indirecte uitvoering door de Commissie via de zogeheten *EU Facility*. Deze opzet biedt flexibiliteit om snel in te spelen op veranderende veiligheidsdreigingen en beleidsprioriteiten, met aandacht voor efficiëntie en het verminderen van administratieve lasten.

Het voorstel voor dit ondersteuningsinstrument valt onder het overkoepelend Commissievoorstel voor een Europees fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, visserij, maritieme zaken, voorspoed en veiligheid (NRPP-voorstel), en Commissievoorstel 2025/545 voor een *budget expenditure tracking and performance framework*. In het NRPP-voorstel is bovendien een voorstel opgenomen voor de oprichting van een EU-faciliteit van 72 miljard euro waaruit ook veiligheidsgerelateerde uitgaven kunnen worden gedaan. 25,29 miljard euro van deze overkoepelende faciliteit is bedoeld voor uitgaven op het gebied van migratie, veiligheid en grenzen ('HOME'-doelstellingen). Deze EU-faciliteit vervangt de thematische faciliteit in de huidige asiel, migratie en veiligheidsfondsen.

De beschikbare middelen voor de zogeheten HOME-fondsen, waar het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid onder valt, worden via een verdeelsleutel verdeeld over de nationale enveloppes van de lidstaten. De verdeelsleutel houdt rekening met het aantal asielaanvragen, het aantal positieve asielbeslissingen, het aantal Oekraïense ontheemden, het aantal terugkeerbesluiten, de omvang van de buiten- en zeegrenzen, het aantal visumverleningen, de bevolkingsomvang, het BBP (bruto binnenlands product), en de landoppervlakte van een lidstaat.

Naast het voorstel voor dit ondersteuningsinstrument, stelt de Commissie voor om 2,99 miljard voor Europol te budgetteren voor de volledige periode van het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK). De middelen voor Europol zijn geen onderdeel van de middelen voor dit ondersteuningsinstrument. Voor de overige HOME-agentschappen (behalve Frontex) zijn nog geen middelen bekend.

Het voorstel richt zich op vier strategische doelstellingen: a) het versterken van de capaciteiten van de EU en haar lidstaten om ernstige en georganiseerde criminaliteit, terrorisme,

---

<sup>1</sup> COM(2025) 148. Zie ook BNC-fiche over de EU-interne veiligheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4050). [EUR-Lex - 52025DC0148 - EN - EUR-Lex](#)

cybercriminaliteit, kindermisbruik, mensenhandel en -smokkel en hybride dreigingen te voorkomen en te bestrijden; b) het vergroten van de weerbaarheid van kritieke entiteiten tegen vijandige acties en crisissituaties, met onder andere inzet van interoperabele communicatiesystemen; c) het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, EU-agentschappen, derde landen en private partijen; d) het bevorderen van operationele samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten van lidstaten, bijvoorbeeld via gezamenlijke operaties.

De uitvoering van deze doelstellingen gebeurt in overeenstemming met bredere EU-doelstellingen op het gebied van cohesie, landbouw, visserij, migratie, grensbeheer en visumbeleid. Daarnaast wordt er expliciet ingezet op innovatie en samenwerking met onder andere het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en internationale partners. Het voorstel benadrukt het belang van naleving van grondrechten en waarborgt dat de middelen niet worden ingezet voor reguliere nationale taken van politie of defensie, maar voor grensoverschrijdende en Europese veiligheidsdoelstellingen. Als uitdaging worden de veiligheidsdreigingen genoemd die in toenemende mate globaliseren en complexer worden, inclusief de overlap tussen de fysieke en digitale wereld, waarbij de autoriteiten in de lidstaten offline en online effectief moeten kunnen optreden. Ook stelt de Commissie dat digitale technologieën en AI zowel kansen- als risico's bieden.

Nieuw is dat de voorstellen voor dit ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid onder de nieuwe Nationale en Regionale Partnerschapsplannen zullen vallen. Dat betekent dat uitkering van EU-middelen voorwaardelijker wordt. Er wordt via een *performance framework* een aantal horizontale principes geïntroduceerd waaraan lidstaten moeten bijdragen: klimaat en biodiversiteit, gendergelijkheid, en sociaal beleid. Daar bovenop heeft de Commissie een aantal beleidsterreinspecifieke indicatoren vastgesteld waaraan lidstaten dienen bij te dragen. Voor het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid zien de voorgestelde indicatoren bijvoorbeeld op het op orde hebben van de IT-systemen voor informatie-uitwisseling, bescherming van kritieke infrastructuur en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Het voorstel vraagt dat lidstaten in het kader van hun Nationale en Regionale Partnerschapsplannen acties opstellen die bijdragen aan de doelstellingen van de EU-interne veiligheidsstrategie en er zorg voor dragen dat de middelen proportioneel worden ingezet om genoemde uitdagingen te adresseren. Voor de kabinetsappreciatie van zowel het NRPP-voorstel als voor het *performance framework*-voorstel zijn aparte BNC-fiches opgesteld.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft geen apart impact assessment uitgevoerd voor dit instrument en verwijst naar het impact assessment over het met dit instrument samenhangend voorstel voor een Europees fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, visserij, maritieme zaken, voorspoed en veiligheid. Wel hebben (tussentijdse) evaluaties plaatsgevonden van het huidige ISF en de voorganger daarvan, het ISF-politie. De tussentijdse evaluatie van het huidige ISF laat zien dat dit fonds heeft voldaan aan de behoeften. Het huidige ISF heeft een uniform kader gecreëerd

voor het aanpakken van grensoverschrijdende uitdagingen op het gebied van interne veiligheid en kennisuitwisseling en de bevordering van beste praktijken aangemoedigd.

Acties die via de ISF Thematische Faciliteit werden ondersteund, hebben volgens de Commissie een hoge toegevoegde waarde gehad voor de operationele samenwerking tussen rechtshandavings- en justitiële autoriteiten en de samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

De tussentijdse evaluatie van het huidige ISF laat verder zien dat er ruimte is om de financieringsverstrekking verder te vereenvoudigen en dat een verbeterslag kan worden gemaakt om de fondsen efficiënter te beheren.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>2</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en Eigenmiddelenbesluit (EMB) komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Een veilig en weerbaar Europa is randvoorwaardelijk voor een sterke Europese economie en welvaart ten dienste van de Europese burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De afgelopen jaren heeft het kabinet flink geïnvesteerd in de veiligheid en de veiligheidscapaciteit van Nederland, met investeringen in defensie, politie, OM en andere veiligheidspartners om de fysieke en digitale weerbaarheid te verhogen en een breed scala aan dreigingen tegen te gaan. Dit draagt ook bij aan de grensoverschrijdende en Europese veiligheidsdoelstellingen. Nederland pleit samen

---

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/28/kamerbrief-inzake-nederlandse-inzet-hoofdpijnen-mfk-2028>



met andere lidstaten al geruime tijd voor een *'whole of society'* aanpak van interne veiligheid binnen de EU en van het aan de voorkant meewegen van veiligheidsoverwegingen bij alle EU-wetgeving, -beleid en -programma's, inclusief bij het externe optreden van de EU.<sup>3</sup>

Nederland heeft in aanloop naar de nieuwe Commissie via diverse non-papers de beleidsprioriteiten op het gebied van interne veiligheid met de Commissie gedeeld. Deze zijn goed geland in de beleidsstrategieën van de Commissie en dit vertaalt zich ook in de belangrijkste prioriteiten uit dit fonds.<sup>4</sup>

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

Het kabinet verwelkomt de prominente plek voor de interne veiligheidsdimensie in het bredere pakket aan MFK-voorstellen van de Commissie. De veranderende geopolitieke verhoudingen, de groeiende complexiteit van dreigingen en de komst van nieuwe dreigingen maken een sterke inzet van de EU op interne veiligheid onmisbaar. Nederland onderschrijft dan ook het belang van EU-samenwerking om de interne veiligheid te vergroten en de oprichting van een nieuw ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid om aan deze doelstelling bij te dragen. In dat licht beoordeelt het kabinet het voorstel van de Commissie op hoofdlijnen positief.

De vier doelstellingen (a tot en met d) zijn breed omschreven en grotendeels in lijn met Nederlandse prioriteiten.<sup>5</sup> De doelstellingen zijn gebaseerd op de door het kabinet gesteunde EU-interne veiligheidsstrategie. Zo zijn onder meer de bestrijding van georganiseerde criminaliteit - online en offline -, terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering en hybride dreiging prioriteit voor Nederland en is het kabinet tevreden dat deze onder doelstelling (a) zijn opgenomen. De vormen van georganiseerde criminaliteit die de Commissie in haar voorstel noemt, ziet het kabinet niet als limitatief. Hier vallen ook andere serieuze vormen van criminaliteit onder, zoals milieu- en cybercriminaliteit evenals de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden, machtsstructuren, financiering en facilitators ongeacht de criminele markten waar zij zich op richten. Het kabinet zet erop in dat financiering van het ondersteuningsinstrument breed kan worden ingezet, inspelend op criminele ontwikkelingen in de tijd. Het kabinet acht het echter niet wenselijk een vaste definitie te hanteren van hybride dreigingen zoals nu in het voorstel staat. Dit is een fenomeen dat over de tijd andere verschijningsvormen kent. Het kabinet zet daarom in op een meer flexibel begrip van het concept hybride dreigingen conform eerder aangenomen Raadsconclusies.<sup>6</sup>

Daarnaast is het kabinet het met de Commissie eens dat het vergroten van weerbaarheid, de bescherming van kritieke infrastructuur en crisis- en risicomanagement belangrijke prioriteiten vormen. Het kabinet is tevreden dat dit thema als nieuwe en aparte doelstelling (b) is opgenomen. Tegelijkertijd acht het kabinet in de uitwerking van de prioriteiten de reikwijdte van deze

---

<sup>3</sup> Zie de non-papers als bijlagen bij Kamerstukken II, 2023-24, 32317 nr. 872

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 872.

<sup>5</sup> Zie ook BNC-fiche over de EU-interne veiligheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4050), brieven over de JBZ-strategische richtsnoeren en de non-papers van het kabinet op JBZ-terrein (Bijlage bij Kamerstuk 32317-872 d.d. 23 februari 2024).

<sup>6</sup> [Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns - Consilium](#)

doelstelling over weerbaarheid te beperkt en niet in lijn met de EU-interne veiligheidsstrategie, dat de bredere maatschappelijke dimensie van weerbaarheid benoemt. Ook geeft het voorstel onvoldoende rekenschap van de samenhang tussen de EU-interne veiligheidsstrategie en de strategie voor een Europese Paraatheidsunie, een synergie die de Commissie zelf meermaals heeft onderstreept. Nederland maakt zich in Europees verband hard voor betere samenwerking en kennisuitwisseling over civiele weerbaarheid en heeft om dit een impuls te geven onlangs een coalitie van gelijkgestemde lidstaten opgericht. Het kabinet zal gedurende de MFK-onderhandeling aandacht blijven vragen voor de samenhang tussen de doelstellingen uit de EU-interne veiligheidsstrategie en de strategie voor een Europese Paraatheidsunie en een sterke en samenhangende Europese inzet op civiele weerbaarheid. Hierbij is ook de samenhang met de inzet in het kader van het *European Competitiveness Fund* van belang. Het kabinet steunt verder doelstelling (c) die zich richt op verbetering in de informatie-uitwisseling onder meer tussen EU-instellingen, lidstaten, derde landen en private partijen. Het kabinet ziet in het bijzonder toegevoegde waarde in verbeterde informatie-uitwisseling tussen EU-agentschappen en organen, zoals Frontex, ENISA en Europol en ziet een versterkte rol van Europol voor zich als informatiehub. Ook onderschrijft het kabinet het belang dat de Commissie hecht aan de rechtmatige toegang tot (online) data voor bevoegde nationale autoriteiten en Europol.<sup>7</sup> Tot slot ziet het kabinet grote toegevoegde waarde in samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten op het gebied van operationele rechtshandhaving (doelstelling d).<sup>8</sup>

Het kabinet onderstreept het belang dat de Commissie hecht aan de coördinatie en synergie tussen de verschillende beleidsonderwerpen en fondsen. Dit is in lijn met het Nederlandse non-paper over Interne Veiligheid.<sup>9</sup> Voorts steunt het kabinet het doel van de Commissie om de administratieve lasten te verlagen en toegang tot fondsen te vergemakkelijken. Een nadrukkelijk aandachtspunt van het kabinet is dan ook dat de voorstellen daadwerkelijk leiden tot lagere uitvoeringslasten, gezien aanpassingen op korte termijn extra werk en kosten kunnen opleveren..

Voor wat betreft de verdeelsleutel voor de HOME-fondsen is het kabinet van mening dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren. Het kabinet is echter van mening dat voor de veiligheidsinspanningen niet alleen het bevolkingsaantal en het BBP van een lidstaat van invloed zijn, maar dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden. Voor georganiseerde criminaliteit en andere veiligheidsdreigingen is de omvang van het BBP een beperkte indicator. Hierbij zou voor georganiseerde criminaliteit ook kunnen worden gekeken naar de openheid van de economie. Het kabinet zal pleiten voor een verdeelsleutel waarin beter rekening wordt gehouden met deze factoren.

---

<sup>7</sup> Zie ook het BNC-fiche de Mededeling *Roadmap Access to Data*

<sup>8</sup> De autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten, als bedoeld in artikel 87, lid 1, VWEU, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde rechtshandavingsdiensten

<sup>9</sup> [Bijlage bij Kamerstuk 32317-872 d.d. 23 februari 2024.](#)

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de prioriteit van de doelstellingen uit de HOME-fondsen extra onderstreept met het alloceren van specifieke middelen binnen de EU-faciliteit, die extra flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en een ventiel kan bieden voor noodzakelijke uitgaven onder de landenveloppe. De agentschappen spelen een cruciale rol bij de uitvoering van de EU-doelstellingen en het kabinet acht het van belang dat zij adequate middelen hebben om effectief en efficiënt de taken van hun mandaat te kunnen uitvoeren. Het kabinet zal vragen hoe de Commissie dit voor zich ziet.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De aanstaande onderhandelingen over het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid moeten worden geplaatst in de brede context van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2028–2034. Specifieke informatie over het krachtenveld ten aanzien van het onderhavige ondersteuningsinstrument is op dit moment nog niet bekend. In algemene zin onderschrijven alle lidstaten de urgentie en het belang van het beter waarborgen van interne veiligheid in de EU. Zoals te zien in de reactie op de diverse voorstellen van de Commissie: de EU-interne veiligheidsstrategie, *de EU Defence Strategy* en de strategie voor een Europese Paraatheidsunie – en de samenhang daartussen – zijn veiligheid en (maatschappelijke) weerbaarheid belangrijke thema's voor de lidstaten. Zeker in het licht van de ontwikkelingen in de grensregio's van de EU, de bredere geopolitieke situatie en de dreigingen zoals in de EU-interne veiligheidsstrategie benoemd, is het gevoel van urgentie groot.

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 is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, artikel 84 en artikel 87, tweede lid, van het VWEU. Artikel 82(1) VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen op het terrein van justitiële samenwerking. Artikel 84 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van lidstaten op het terrein van misdaadpreventie. Artikel 87(2) VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen op het gebied van politieke samenwerking. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op deze terreinen (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (art. 4, lid 2, onder j, 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 het versterken van de capaciteiten van de EU en haar lidstaten om ernstige en georganiseerde criminaliteit, terrorisme, cybercriminaliteit, kindermisbruik, mensenhandel en -smokkel en hybride dreigingen te voorkomen en te bestrijden; het vergroten van de weerbaarheid van kritieke entiteiten tegen vijandige acties en crisissituaties; het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, EU-agentschappen, derde landen en private partijen en het bevorderen van operationele samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten van lidstaten.

Aangezien dreigingen als georganiseerde criminaliteit en terrorisme, mensenhandel en cyberaanvallen vaak complex en grensoverschrijdend zijn en dus een gecoördineerde Europese aanpak (ook voor de toekenning van middelen) vergen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. De bescherming van de interne veiligheid heeft een duidelijke grensoverschrijdende dimensie. Samenwerking op EU-niveau en in het bijzonder grensoverschrijdende (operationele) samenwerking en gegevens- en kennisuitwisseling tussen lidstaten en autoriteiten is dan ook een voorwaarde om de interne veiligheid te beschermen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het versterken van de capaciteiten van de EU en haar lidstaten om ernstige en georganiseerde criminaliteit terrorisme, cybercriminaliteit, kindermisbruik, mensenhandel en -smokkel en hybride dreigingen te voorkomen en te bestrijden; het vergroten van de weerbaarheid van kritieke entiteiten tegen vijandige acties en crisissituaties; het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, EU-agentschappen, derde landen en private partijen en het bevorderen van operationele samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten van lidstaten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een ondersteuningsinstrument zich leent voor het toekennen van de financiële ondersteuning ten behoeve van deze doelstellingen. Dit kan niet met een andersoortig optreden bereikt worden. Hoewel de doelstellingen waaraan de middelen besteed dienen te worden van tevoren worden vastgesteld, laat het voorstel voldoende ruimte aan lidstaten om ook zelf te bepalen waar de gealloceerde middelen aan besteed worden. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–20234. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het ondersteuningsinstrument niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het ondersteuningsinstrument moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

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

De vereenvoudiging die wordt beoogd in de financieringsverstrekking kan ten opzichte van de huidige programmaperiode leiden tot een verlaging van de kosten voor de uitvoering van projecten voor begunstigden. De begunstigden van het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid zijn overheidsorganisaties. Indien projecten in publiek-private samenwerking worden ontwikkeld, kan dit ook doorwerken op het bedrijfsleven.

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

Tegen de achtergrond van de huidige geopolitieke ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe interne en externe veiligheidsdreigingen draagt het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid bij aan het realiseren van de doelstelling van het vergroten van de veiligheid en maatschappelijke weerbaarheid van de EU en daarmee de concurrentiekracht van de EU. Daarmee is de EU minder kwetsbaar voor veiligheidsdreigingen afkomstig van zowel binnen als buiten de EU. Het in dit kader opzoeken van de internationale samenwerking draagt daarnaast bij aan de wereldwijde veiligheid en wederzijdse weerbaarheid tegen deze dreigingen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen AMIF, ISF en BMVI als instrument in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zijn opgenomen in de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021-2027. Voor de periode 2028-2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordeningen en het NRPP.

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

Het voorstel bevat geen bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het voorstel bevat wel een aantal bevoegdheden voor de Commissie en de Raad van de Europese Unie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft ten eerste de bevoegdheid voor de Commissie om per lidstaat het bedrag vast te stellen op basis van de verdeelsleutel van deel B, bijlage I, van de NRPP-verordening (art. 4, lid 2). Het toekennen van deze bevoegdheid is wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat het de Commissie in staat stelt efficiënt en uniform te opereren. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering volgens eenvormige voorwaarden.

Daarnaast bevat het voorstel een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 4, leden 4–6). Deze bevoegdheid betreft ten eerste de mogelijkheid voor de Commissie om een voorstel te doen voor een Raadsuitvoeringsbesluit tot goedkeuring van nationale en regionale partnerschapsplannen die voldoen aan de vereisten van deze verordening en de NRPP-verordening (artikel 4, lid 4). In dat voorstel dient de Commissie de elementen te preciseren die in artikel 23, lid 4, van de NRPP-verordening zijn genoemd, voor zover deze betrekking hebben op de in artikel 3 van de onderhavige verordening vastgelegde doelstellingen (artikel 4, lid 5). Ten slotte strekt de bevoegdheid zich uit tot het indienen van het voorstel met het oog op de vaststelling door de Raad binnen vier weken (artikel 4, lid 6). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de Commissie in staat stelt de beoordeling van nationale en regionale plannen efficiënt en uniform voor te bereiden en de Raad zo in positie te brengen om tijdig besluiten te nemen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Het voorstel vermeldt niet of de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeks- of raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 5 respectievelijk 4 van verordening 182/2011. Dat betekent dat de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid zou hebben.

Dat acht het kabinet onwenselijk, omdat de lidstaten dan geen rol hebben bij de vaststelling van de uitvoeringshandeling.

Het kabinet vindt dat de raadplegingsprocedure hier gepast zou zijn, gezien de technische aard van de onderhandelingen. Daar zal het kabinet op inzetten.

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

Deze verordening treedt in werking met ingang van de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het is vanaf die datum rechtstreeks toepasselijk overeenkomstig de verdragen. Het kabinet ziet uitdagingen met betrekking tot de tijd voor inwerkingtreding van het NRPP, gezien ervaringen met uitvoering van het GLB en cohesie naar aanleiding van eerdere MFK-akkoorden. Ervanuit gaande dat de onderhandelingen over het MFK in 2027 zijn afgerond, is er naar verwachting beperkte tijd om de NRPP-systematiek rijksbreed in te voeren. Het kabinet zal daarom pleiten voor een realistische termijn die genoeg ruimte biedt voor een zorgvuldige uitwerking en de invoering van eventuele uitvoeringsregelgeving.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er wordt geen aparte evaluatie voorzien.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid wordt grotendeels uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie. Daarbij vallen de uitvoering en handhaving grotendeels onder de taken van de lidstaten. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren.

Het is echter ook onderdeel van de NRPP-verordening en het *performance framework*. Daarmee vinden voor dit fonds uitvoeringstechnische en administratieve veranderingen plaats ten aanzien van de huidige situatie. Dit kan leiden tot een administratieve lastenverzwaring voor de uitvoerende diensten in lidstaten.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Op basis van het huidige voorstel is geen inschatting te maken over directe implicaties voor ontwikkelingslanden. De Commissie heeft ervoor gekozen om financiering van initiatieven voor de externe dimensie allereerst via het nieuwe *Global Europe* fonds te laten verlopen. Hierdoor is de externe dimensie in het ondersteuningsinstrument minder prominent dan onder het vorige MFK. Wel onderstreept de Commissie het belang van de samenhang tussen het ondersteuningsinstrument voor interne veiligheid en *Global Europe*.

## Fiche 10: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds

### 1. Algemene gegevens

#### a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van het Europees Sociaal Fonds als onderdeel van het Nationaal en Regionaal Partnerschap Plan tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitvoering van steun van de Unie voor kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid, vaardigheden en sociale inclusie in de periode 2028 – 2034.

#### b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

17 juli 2025

#### c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 558

#### d) *EUR-Lex*

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_11769\\_2025\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11769_2025_INIT)

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

Niet van toepassing

#### f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

#### g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#### h) *Rechtsbasis*

Artikelen 164 en 175(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

#### i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing



## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) voor 2028-2034. Voor de onderliggende fondsen en programma's zijn diverse deelverordeningen gepubliceerd.

Het voorstel voor het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF) moet volgens de Commissie in samenhang worden gezien met het voorstel voor Nationale en Regionale Partnerschap Plannen (hierna: NRPP). Het ESF wordt geïmplementeerd als onderdeel van het overkoepelende NRPP en vult het NRPP-voorstel aan op ESF-specifieke elementen. In de overwegingen van het ESF-voorstel staat dat lidstaten een minimumbedrag onder het NRPP zullen opnemen voor het ESF. Ook is er in de toelichting een plaatsaanduiding voor het totale ESF-budget opgenomen.

In het NRPP-voorstel staat dat ten minste 14% van het NRPP moet worden besteed aan het verwezenlijken van sociale doelstellingen. Deze indicatoren zien breder dan de reikwijdte van het ESF-voorstel.<sup>1</sup>

De Commissie stelt dat, om concurrerend te zijn, de Unie haar mensen moet ondersteunen en voorbereiden op de toekomst met de vaardigheden en competenties die nodig zijn voor succes in leren, werken en leven. Daarbij wijst de Commissie op het belang van het opbouwen van menselijk kapitaal via het investeren in vaardigheden in het kader van arbeidsmarktkrapte en als cruciale randvoorwaarde voor het faciliteren van de digitale en groene transitie waar de Unie voor staat. In dat kader wijst de Commissie onder meer specifiek op het belang van een leven lang ontwikkelen en om- en bijscholing, met speciale aandacht voor gebieden die specifieke sociale uitdagingen kennen.

Het ESF-voorstel voegt voorwaarden toe voor de implementatie van het ESF, die in lijn zijn met de doelstellingen van het NRPP-voorstel,<sup>2</sup> in het bijzonder ondersteuning van kwaliteit van werk, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie (artikel 2.1.b van het NRPP-voorstel), zoals opgenomen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren<sup>3</sup>. Daarnaast moet het ESF, evenals de andere fondsen onder het cohesiebeleid, bijdragen aan het beschermen en versterken van de rechtstaat en behouden van de waarden van de Unie (artikel 2.1.e).

Ten aanzien van de demografische transitie stelt het ESF-voorstel dat lidstaten en regio's, waar relevant, een geïntegreerde aanpak van uitdagingen die voortkomen uit de demografische transitie kunnen uitwerken in één of meer hoofdstukken van het NRPP.

---

<sup>1</sup> Zie BNC-fiche NRPP

<sup>2</sup> COM (2025) 565 final 2025

<sup>3</sup> [Besluit \(EU\) 2023/2528 van de Raad van 9 oktober 2023 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten](#)

Daarnaast zal het ESF ondersteuning bieden voor sociale innovatie. Dit zijn innovatieve oplossingen die kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het ESF, in partnerschap met lokale en regionale partners. De overwegingen van het voorstel refereren tevens aan de inzet van ESF-middelen ten behoeve van het ondersteunen van sociale inclusie, preventie en aanpak van dakloosheid, het tegengaan van kinderarmoede en het tegengaan van jeugdwerkloosheid.

Ten slotte mogen lidstaten ESF-middelen inzetten om de meest behoeftigen in de maatschappij te steunen, door het verstrekken van voedselhulp en/of materiële basishulp. Er wordt, in tegenstelling tot de huidige ESF-verordening, geen minimumpercentage aan allocatie voor deze thema's voorgesteld. Er moeten objectieve criteria worden gehanteerd die verbonden zijn aan degenen die dat het meest nodig hebben. Bij het verstrekken van materiële basisvoorzieningen dienen lidstaten er volgens het voorstel voor te zorgen dat ontvangers worden ondersteund door bijbehorende maatregelen, zoals verwijzingen naar de bevoegde autoriteiten, of maatregelen die de sociale integratie van de meest behoeftigen bevorderen.

Daarnaast stelt het voorstel dat voor een efficiënte en effectieve implementatie van de acties die volgen uit het ESF goede betrokkenheid van belanghebbenden op lokaal en regionaal niveau, van belanghebbenden op de relevante territoriale niveaus, van sociale partners en van het maatschappelijk middenveld geborgd moet worden. Dit is in lijn met het NRPP-voorstel. Daarbij biedt onder het voorstel het ESF-Comité ondersteuning aan de Commissie bij het nastreven van de algemene doelstellingen van het NRPP. Elke lidstaat zal één ambtelijke vertegenwoordiger, één vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties en één vertegenwoordiger van de werkgeversorganisaties aanwijzen voor deelname aan dit Comité voor een maximumperiode van zeven jaar. Net als onder de huidige MFK-periode mag dit Comité adviezen opstellen over zaken gerelateerd aan de implementatie van het ESF.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie verwijst naar het impact assessment van het NRPP-voorstel. Dit impact assessment wordt in het BNC-fiche over dat voorstel behandeld.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat

de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

De ESF-middelen hebben in Nederland een belangrijke rol in het bevorderen van sociale inclusie en het versterken van vaardigheden die bijdragen aan de ontwikkeling van menselijk potentieel in alle arbeidsmarktregio's. In Nederland wordt het ESF vooral ingezet op het aan het werk helpen en houden van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie binnen de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland. Daarnaast wordt een deel van het ESF-budget ingezet om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te ondersteunen via de (arbeidsmarkt)sectoren. Bij investeringen vanuit het ESF in het huidige MFK is sprake van (minimaal 60%) nationale cofinanciering. De ESF-middelen zijn belangrijk voor o.a. gemeenten om mensen in een kwetsbare positie te ondersteunen bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

Zoals toegelicht in de eerdergenoemde Kamerbrief van 28 maart jl., richt het cohesiebeleid zich op het bevorderen van economische, sociale en territoriale convergentie door het versterken van regio's die op sociaaleconomisch gebied achterblijven bij de gemiddelde Europese levensstandaard. Hierdoor draagt het cohesiebeleid bij aan de versterking van de interne markt. Het kabinet vindt dat het cohesiebeleid zich zo veel mogelijk op die regio's dient te blijven richten, maar het cohesiebeleid zou in principe beschikbaar moeten kunnen blijven voor alle regio's in de EU. Het kabinet wil verder dat het cohesiebeleid zich meer focust op het versterken van het concurrentievermogen van de EU, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken en sterktes van regio's. Inhoudelijk betekent dit een inzet op de drie transities: digitaal, sociaal (arbeidsmarkt) en groen, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder. Een voldoende en goed geschoolde beroepsbevolking is essentieel om de transities te kunnen waarmaken. Daarbij acht het kabinet het van belang om vanuit cohesiebeleid ook samenwerking tussen Europese regio's te blijven stimuleren. Ook voor het cohesiebeleid geldt dat het kabinet voorstander is van sterke waarborgen voor de rechtsstaat en fundamentele waarden.

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

In aanloop naar publicatie van het ESF-voorstel heeft het kabinet met name aandacht gevraagd voor het belang van vaardigheden en sociale inclusie. Om als Unie concurrerend te blijven, arbeidsmarkttekorten aan te pakken en om de grote transities waar te kunnen maken, is het immers van groot belang te investeren in de vaardigheden en de sociale inclusie van mensen. Ook het Draghi-rapport over de concurrentiekracht van de EU,<sup>4</sup> benoemt het belang van menselijk kapitaal als basisvoorwaarde voor het versterken van de EU-concurrentiepositie. Het kabinet vindt

---

<sup>4</sup> [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en)

het daarom positief dat de Commissie in het ESF-voorstel verwijst naar de doelstellingen in artikel 2.1 b van het overkoepelende NRPP-voorstel (zie BNC fiche NRPP) en de werkgelegenheidsrichtsnoeren waar onder andere vaardigheden aan bod komen. In de overwegingen van het ESF-voorstel wordt daarnaast uitgebreid ingegaan op het belang van vaardigheden.<sup>5</sup> Het kabinet verwelkomt deze sterke focus op vaardigheden.

Een algemene appreciatie over de interventiegebieden en indicatoren in relatie tot resultaatgericht financieren staat beschreven in het Performance Framework BNC-fiche.

Ondanks de toegenomen aandacht voor vaardigheden, noemt de Commissie ook verschillende andere beleidsprioriteiten in het ESF-voorstel. Het kabinet ziet graag een sterke focus op vaardigheden en had graag een nog sterkere focus gezien in het aantal prioriteiten waar ESF voor ingezet kan worden om daarmee verder bij te dragen aan het vergroten van het concurrentievermogen van de EU. Het kabinet zal er gedurende de onderhandelingen op inzetten dat de versterkte focus op vaardigheden niet verwatert en waar mogelijk verder versterkt wordt. Tegelijkertijd kunnen investeringen in sociale cohesie, menselijke ontwikkeling en brede participatie bijdragen aan het versterken van sociale inclusie. Het kabinet is dan ook positief dat het NRPP de mogelijkheid biedt om synergie tussen verschillende fondsen aan te brengen. In dit kader is het overigens positief dat het gepubliceerde ESF-voorstel geen verplichting bevat om een bepaald percentage van de middelen te besteden aan het bestrijden van materiële deprivatie, zoals onder het huidige ESF. Het kabinet vindt namelijk dat het verstrekken van materiële basisvoorzieningen niet op Europees niveau geregeld dient te worden. Het kabinet merkt verder op dat de overwegingen van het voorstel soms meer sturend lezen t.a.v. de inzet van middelen op verschillende thema's, waaronder materiële deprivatie en de kindergarantie, dan de artikelen zelf. Het kabinet zal hier verduidelijkende vragen over stellen.

Het kabinet is in beginsel positief dat het ESF ondersteuning kan bieden aan sociale innovatie, bijvoorbeeld door bij te dragen aan het testen, evalueren en uitrollen van innovatieve oplossingen, ook op lokaal en regionaal niveau, die bijdragen aan de doelstellingen van het ESF. Het kabinet acht het niet wenselijk om budgetten specifiek te oormerken voor sociale innovatie. Dit zou het lastiger maken voor lidstaten om middelen te benutten voor de kerndoelen binnen ESF, zoals het investeren in vaardigheden, het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie en sociale inclusie. Het kabinet zal de Commissie vragen om nader toe te lichten wat met het specifieke artikel precies wordt beoogd.

Het kabinet verwelkomt dat het ESF-voorstel lidstaten de mogelijkheid biedt om, waar nodig, een plan van aanpak voor de uitdagingen die voortvloeien uit de demografische transitie in een hoofdstuk in het NRPP op te nemen.

---

<sup>5</sup> De artikelen bevatten geen specifieke voorschriften over dit onderwerp, aangezien dit reeds gedekt is in het overkoepelende NRPP-voorstel.

Ook verwelkomt het kabinet de aandacht die het voorstel besteedt aan het belang van het betrekken van verschillende belanghebbenden. Het kabinet zal daarbij verduidelijking vragen waarom de genoemde belanghebbenden in het artikel van het ESF-voorstel niet geheel overeenkomen met de belanghebbenden zoals genoemd in het NRPP-voorstel waarnaar wordt verwezen. Ten slotte verwelkomt het kabinet de referentie naar artikel 2.1.e van het NRPP-voorstel, waarin het voldoen aan het beschermen en versterken van de rechtstaat en behouden van de waarden van de Unie wordt benoemd.

Gezien de tijdelijke plaatsaanduiding voor een ESF-budget in de toelichting, en de overwegingen van het voorstel over het reserveren van een minimumbedrag onder het NRPP voor het ESF, is het nog onduidelijk wat het totale ESF-budget zal bedragen. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen hoe het ESF-voorstel en het NRPP-voorstel zich op dit punt tot elkaar verhouden en welke synergiën er tussen fondsen mogelijk zijn.

Een aandachtspunt voor het kabinet is de uitvoerbaarheid van de NRPP-systematiek en het nieuwe prestatiekader. Dit wordt in het NRPP fiche nader toegelicht.

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

Een groot deel van de lidstaten en het Europees Parlement is voorstander van het vrijmaken van voldoende middelen binnen het MFK voor de doelstellingen van het ESF. In een resolutie van maart 2025 over het ESF+ na 2027 drong het Europees Parlement aan op een robuust en onafhankelijk ESF+ voor de programmaperiode 2028-2034, met een aanzienlijke verhoging van de ESF+ begroting.<sup>6</sup>

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

#### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikelen 164 en 175(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 164 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringsverordeningen met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds. Artikel 175 VWEU geeft de EU bevoegdheid om specifieke maatregelen die buiten de fondsen om noodzakelijk blijken, vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Wel constateert het kabinet dat met de verwijzing naar artikel 175, derde lid, VWEU waarschijnlijk artikel 175, derde paragraaf, VWEU wordt bedoeld. Daar zal het kabinet de Commissie op wijzen. Op het terrein van sociaal beleid, voor de in het VWEU genoemde aspecten, is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder b, VWEU).

---

<sup>6</sup> [Aangenomen teksten - Europees Sociaal Fonds Plus na 2027 - Dinsdag 11 maart 2025](#)

#### *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 is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel bij te dragen aan een sociaal Europa en aan de economische, sociale en territoriale cohesie en concurrentievermogen, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor de goede werking van de EU als een stabiele en duurzame economische en politieke Unie. Gezien de grensoverschrijdende aard van de doelstellingen van de voorgestelde verordening en de uitdagingen waar de EU voor staat kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak 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. De voorgestelde verordening heeft tot doel bij te dragen aan een sociaal Europa en aan de economische, sociale en territoriale cohesie en concurrentievermogen, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor de goede werking van de EU als een stabiele en duurzame economische en politieke Unie. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat samenvoeging van de fondsen en de thematische concentratie op onder andere vaardigheden en sociale inclusie eraan bijdraagt dat EU-middelen worden besteed aan de hierboven genoemde doelstelling. Dit kan niet met een andersoortig optreden bereikt worden. Het kabinet meent dat het optreden van de EU hiermee niet verder gaat dan noodzakelijk.

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

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

De onderhandelingen over de toekomst van het ESF zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–20234. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het ESF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het ESF moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit

vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Op dit moment worden vanuit het ESF door SZW verschillende projecten gefinancierd, bijvoorbeeld voor de arbeidsmarktregio's, in het onderwijs en DJI. De uitkomst van de onderhandelingen over het ESF 2028-2034 kan gevolgen hebben voor de uitvoering en financiering van toekomstige projecten voor deze begunstigden. Hierover zal nadere nationale besluitvorming moeten plaatsvinden.

De plannen van de Commissie betekenen dat er mogelijk nieuwe systemen moeten worden opgezet om EU subsidies te programmeren, controleren en verantwoorden. Dit kan financiële consequenties hebben voor de uitvoering en medeoverheden. Het is op basis van het voorstel nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van de financiële en personele consequenties voor het Rijk en medeoverheden, en of de voorgestelde technische bijstand hiervoor toereikend is.

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

Burgers worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor de burger (potentieel) gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. Ook bedrijven kunnen profiteren van het voorstel, bijvoorbeeld omdat dit leidt tot een betere matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De kaders voor de uitvoering van het ESF worden gesteld in het voorstel voor oprichting van het Europees Fonds voor het NRPP. De beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel van de Commissie en gevolgen voor regeldruk worden in het BNC-fiche over dit voorstel behandeld.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het NRPP, waar het ESF onderdeel van is, beoogt onder andere de convergentie tussen lidstaten en de concurrentiekracht van de EU te vergroten. Investerings in menselijk kapitaal kunnen de concurrentiekracht van individuele lidstaten versterken en daarmee zowel een positief effect hebben op convergentie tussen lidstaten als op de concurrentiekracht van de EU als geheel.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De kaders voor de uitvoering van het ESF worden bepaald in het voorstel voor oprichting van het Europees Fonds voor NRP-plannen (COM (2025) 565). De beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel van de Commissie en gevolgen daarvan worden in het BNC-fiche over dit voorstel behandeld.

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

Het voorstel geeft de Commissie geen bevoegdheid om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen. De kaders voor de uitvoering van het ESF worden bepaald in het voorstel voor oprichting van het Europees Fonds voor het NRPP (COM (2025) 565). De beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel van de Commissie en gevolgen daarvan worden in het BNC-fiche over dit voorstel behandeld.

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

Deze verordening treedt in werking de twintigste dag na publicatie in het officiële Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing vanaf de datum van toepassing van de verordening tot vaststelling van het NRPP voor de periode 2028-2034 (zie het betreffende voorstel: COM (2025) 565). De haalbaarheid van deze termijn voor de eventuele vaststelling van uitvoeringsmaatregelen hangt samen met de toepassing van de NRPP verordening en wordt beoordeeld in het NRPP fiche.

### *d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel. Het kabinet vindt evaluaties wel wenselijk en zal in de onderhandelingen aan de Commissie vragen waarom dit niet is opgenomen in het voorstel.

### *e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

De kaders voor de uitvoering van het ESF worden bepaald in het voorstel voor oprichting van het Europees Fonds voor het NRPP (COM (2025) 565). De beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel van de Commissie en gevolgen daarvan worden in het BNC-fiche over dit voorstel behandeld.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.



## **Fiche 11: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees Concurrentievermogenfonds, inclusief het specifieke programma voor defensie onderzoeks- en innovatieactiviteiten, en het intrekken van Verordeningen (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 en (EU) 2021/783, het intrekken van bepalingen van Verordeningen (EU) 2023/588 en (EU) 2023/1525, (EU), en het wijzigen van Verordening 2023/2418, (EU) [EDIP].

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

17 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 555

#### *d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A555%3AFIN&qid=1752753334600>

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

SWD(2025) 555

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Defensie, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

#### *h) Rechtsbasis*

Artikelen 43, lid 2, 168, lid 5, 172, eerste paragraaf, 173, lid 3, eerste paragraaf, 175, eerste paragraaf, 182, lid 4, 183 in combinatie met 188, tweede paragraaf, 189, lid 2, 192, lid 1, 194, lid 2, 212, lid 2 en 322, lid 1, sub a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

#### *i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

## **2. Essentie voorstel**

### *a) Inhoud voorstel*

Op 17 juli jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een Europees Concurrentievermogenfonds (hierna: het voorstel of het ECF) als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034. Dit voorstel beoogt twaalf programma's<sup>1</sup> onder het huidige MFK samen te voegen tot één raamwerk met als overkoepelend doel het versterken van het EU-concurrentievermogen, in het bijzonder in strategische sectoren en technologieën die daarvoor cruciaal zijn. Het voorstel focust op het gehele traject van collaboratief onderzoek tot opschaling, innovatie, industriële en infrastructurele uitrol en productie, inclusief vaardigheden ter ondersteuning van projecten en bedrijven, waaronder het midden- en kleinbedrijf (mkb), start-ups, grotere ondernemingen, universiteiten en onderzoeksinstituten. Het raamwerk moet ervoor zorgen dat een hefboom wordt gecreëerd om private, institutionele en nationale investeringen aan te trekken.

Het voorstel bestaat uit vier thematische vensters, met elk een voorgesteld apart budget:<sup>2</sup> (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie (€26,2 miljard),<sup>3</sup> (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie (€22,6 miljard), (iii) digitaal leiderschap (€54,8 miljard) en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart (€130,7 miljard). Deze thematische vensters moeten verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd in werkprogramma's via uitvoeringshandelingen. Deze vier vensters moeten ook bijdragen aan de economische veiligheid en weerbaarheid van de EU en het verminderen en voorkomen van risicovolle strategische afhankelijkheden.

Het eerste venster moet bijdragen aan de ondersteuning van de decarbonisatie van de Europese industrie, inclusief mkb en energie-intensieve sectoren, de productie van schone technologieën en de bijbehorende toeleveringsketens, en aan de transitie naar een duurzame, circulaire, energie-, water- en hulpbronnenefficiënte, klimaatneutrale en weerbare economie. Dit omvat het gebruik door de industrie van decarbonisatietechnologieën en andere oplossingen voor hun industriële processen en activiteiten, evenals de decarbonisatie van de energievoorziening, de bevordering van energie-efficiëntie, het gebruik van hernieuwbare en schone energieoplossingen, de ontwikkeling van flexibiliteit in het energiesysteem, het creëren van koplopersmarkten voor schone

---

<sup>1</sup>Digital Europe Programme, Connecting Europe Facility – Digitaal, Europees Defensiefonds, ASAP, EDIRPA, EDIP, EU4Health, Europees Ruimtevaartprogramma, IRIS, InvestEU, Single Market Programme (mkb-deel) en LIFE. EDIP met uitzondering van de artikelen die het *Security of Supply regime*, het *Ukraine Support Instrument* en het *Structure for European Armament Program* (SEAP) garanderen.

<sup>2</sup> In lopende prijzen.

<sup>3</sup> In de overkoepelende mededeling spreekt de Commissie van een totaalbedrag van €67,4 miljard. Dit is inclusief het Innovatiefonds van €41,2 miljard, dat momenteel buiten het MFK valt. Deze middelen zijn voor de periode na 2030. Het Innovatiefonds heeft momenteel een looptijd tot 2030, waarbij continuering onderdeel is van de ETS-herziening voorzien in 2026.

producten, en de ontwikkeling, weerbaarheid, integratie en digitalisering van energie- en vervoersinfrastructuren en -systemen. Ook omvat dit het stimuleren van slimme mobiliteit en duurzame alternatieve brandstoffen, het bevorderen van de duurzame blauwe economie, de ontwikkeling van innovatieve op de natuur gebaseerde businessmodellen en vraaggestuurde oplossingen voor schone en koolstofarme gebouwen, transport en industrie, en het opschalen van de productie die bijdraagt aan de strategische autonomie van Europa.

Het tweede venster moet bijdragen aan het bevorderen van innovatie en concurrentievermogen in de gezondheidssector, terwijl tegelijkertijd de leveringszekerheid, industriële capaciteit en bekwaamheid worden gewaarborgd om toekomstige ernstige grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid het hoofd te bieden. Ook moet het venster bijdragen aan het verbeteren en beschermen van de publieke en algemene gezondheid door gezondheidsbevordering en ziektepreventie gedurende de hele levensloop te prioriteren via een gezondheids-in-alle-beleidssectoren-benadering en het *One Health*-beleid, en door innovatie en weerbaarheid van gezondheidssystemen te versterken. Ook moet het bijdragen aan de ontwikkeling, schaalbare productie en toepassing, beschikbaarheid en toegankelijkheid van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, diagnostiek en andere medische tegenmaatregelen. Tevens moet het bijdragen aan het bevorderen van een innovatieve en concurrerende bio-economie in de Unie, waaronder op het gebied van biogebaseerde materialen en producten, bioproductie, innovatieve voedingsmiddelen en biochemische stoffen, inclusief steun aan mkb, start-ups en scale-ups. Het moet ook bijdragen aan de ontwikkeling, schaalbare productie en toepassing, beschikbaarheid en toegankelijkheid van innovaties binnen de bio-economie, waaronder die gebaseerd op sectoroverschrijdende, geavanceerde biotechnologie, en aan het versterken van toeleveringsketens en het vergroten van hun weerbaarheid. Tot slot moet het bijdragen aan het bevorderen van het concurrentievermogen, de duurzaamheid en de weerbaarheid van de landbouw, visserij en aquacultuur, bosbouw en plattelands- en kustgebieden, en hun rol in de transitie naar een klimaatneutrale, klimaatrobuuste, water-efficiënte en natuurpositieve economie, evenals de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan de langetermijn-voedselzekerheid in de Unie.

Het derde venster moet bijdragen aan het bevorderen van innovatie en concurrentievermogen van de digitale sector als essentieel element voor een concurrerende en veilige Unie, en om de voordelen van digitalisering ten goede te laten komen aan burgers en de samenleving, overheidsinstanties en bedrijven in de hele Unie. Dit omvat, maar is niet beperkt tot, ondersteuning van de volledige digitale waarde- en toeleveringsketens en bijbehorende activiteiten, waaronder steun aan start-ups, scale-ups en mkb. Daarbij wordt onder meer ingezet op het bereiken van leiderschap in digitale en AI-technologieën, onder andere via technologieoverdracht en innovatie, en via geavanceerde infrastructuren zoals door AI aangedreven digitale tweelingen<sup>4</sup>. Ook wordt gestreefd naar technologische soevereiniteit door het

---

<sup>4</sup> Een digitale tweeling is een virtuele kopie of digitale representatie van een fysiek object, proces, systeem of omgeving.

opbouwen van weerbare digitale ecosystemen en het waarborgen van een hoog niveau van cyberbeveiliging binnen de Unie. Daarnaast wordt het potentieel van digitale technologieën voor bedrijven en burgers benut door het inzetten van geavanceerde digitale toepassingen en diensten, infrastructuren, capaciteiten en competenties, en door de interoperabiliteit binnen de Unie te versterken. Dit houdt onder meer in dat bedrijven, waaronder mkb, kleinere midcapbedrijven, start-ups en scale-ups, worden ondersteund in hun digitaliseringsproces. Verder wordt de digitale transformatie en interoperabiliteit van de publieke en private sectoren bevorderd via de snelle toepassing van AI, digitale portemonnee-technologieën zoals de EU Digitale Identiteitsportemonnee en vertrouwensdiensten, evenals de toekomstige Europese bedrijfsportemonnees en andere innovatieve digitale oplossingen. Tot slot wordt ook ondersteuning geboden aan de culturele en creatieve sectoren, als aanvulling op het AgoraEU-programma.

Het vierde venster bestaat uit vier deelvensters. In het eerste deelvenster voor weerbaarheid van waardeketens wordt ingezet op het versterken van de weerbaarheid van Europa door de capaciteit van de Unie te vergroten op het gebied van exploratie, winning, verwerking en recycling van grondstoffen, en door het diversifiëren van toeleveringsbronnen en markten. Daarbij wordt gestreefd naar een betere en tijdige beschikbaarheid van deze producten, onder meer door het verkorten van levertijden, het reserveren van productieslots of het aanleggen van voorraden van producten, tussenproducten of grondstoffen. Het tweede deelvenster moet de industriële paraatheid op defensiegebied van de Unie bevorderen door het versterken van het concurrentievermogen, het aanpassingsvermogen en de slagkracht van de Europese Defensietechnologische en -Industriële Basis (EDTIB), met inbegrip van steun aan start-ups, scale-ups en mkb, en het stimuleren van een innovatief EU-defensie-ecosysteem. Dit omvat gezamenlijke onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van defensieproducten en -technologieën, waaronder disruptieve technologieën voor defensiedoeleinden. Daarnaast wordt samenwerking gestimuleerd gedurende de volledige levenscyclus van defensiematerieel, in het bijzonder op het gebied van gezamenlijke aanbestedingen en de ontwikkeling van Europese defensieprojecten van gemeenschappelijk belang. Ook wordt aandacht besteed aan de aanpassing van de industrie aan structurele veranderingen. Het derde deelvenster voor ruimtevaartbeleid richt zich op het ontwikkelen, in stand houden en exploiteren van ruimtesystemen, en het leveren van geavanceerde, op ruimte gebaseerde informatie, data en diensten ter ondersteuning van het beleid van de Unie, met name op het gebied van veiligheid, defensie, duurzame groei, milieubescherming en klimaatresistentie, wereldwijde betrokkenheid en strategische onafhankelijkheid. Daarbij wordt gestreefd naar het maximaliseren van de sociaaleconomische voordelen van ruimteactiviteiten, onder meer door het bevorderen van de ontwikkeling van een innovatieve en concurrerende ruimte-economie binnen de Unie en het ondersteunen van de totstandkoming van een echte interne markt voor ruimteactiviteiten. Dit omvat ook gezamenlijke onderzoeks- en innovatieactiviteiten op het gebied van ruimteproducten en -technologieën, en steun aan mkb. Ook wordt ingezet op het vergroten van de veiligheid, beveiliging en duurzaamheid van alle ruimteactiviteiten, en het versterken van de rol van de Unie als mondiale speler in de ruimtevaartsector. Tot slot moet het vierde deelvenster bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen en het aanpassingsvermogen van de Europese civiele veiligheidsindustrie.

Dit is gericht op de toepassingsgebieden veiligheid, weerbaarheid van kritieke en dual-use infrastructuur, technologieën waaronder kritieke energie-infrastructuur, en oplossingen voor de controle van goederen en personen aan de grenzen, de bescherming van grenzen, maritieme veiligheid, douaneveiligheid en civiele paraatheid tegen veiligheidsdreigingen. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de capaciteiten van de relevante eindgebruikers in de civiele veiligheidssector.

Ook wordt een EU-bedrijfsnetwerk voorgesteld onder het ECF om Europese bedrijven te ondersteunen, gericht op met name mkb, start-ups, scale-ups en kleine mid-caps. Het voorstel bevat daarbij bedrijfsondersteuning, zoals bedrijfsadvies, capaciteitsopbouw of hulp bij toegang tot financiering.

Naast de vier thematische vensters bevat het voorstel een overkoepelend instrument dat onder andere voortbouwt op het InvestEU-programma onder het huidige MFK (hierna: ECF InvestEU). ECF InvestEU beschikt over een breed scala aan financiële instrumenten, zoals leningen, garanties en eigen vermogen waarmee private en publieke investeringen kunnen worden aangetrokken. Het voorgestelde minimumbedrag aan EU-steun dat kan worden verstrekt via ECF InvestEU bedraagt €17 miljard. De maximale budgettaire garantie van ECF-InvestEU bedraagt €70 miljard, met een provisie van 50%. ECF InvestEU kan bijdragen aan alle doelen van de thematische vensters. Ondernemingen moeten in de hele levenscyclus ondersteund worden: van de start-up fase naar opschaling met oog voor de gehele waardeketen. Om opschaling te promoten dient er een opschalingsfaciliteit te worden opgezet samen met de Europese Investeringsbank (EIB) en nationale promotie-instellingen (NPBI's). Voor de continuïteit wordt onder ECF InvestEU gebruikgemaakt van uitvoerende partners.<sup>5</sup> Bestaande contracten kunnen doorlopen, de huidige financiële producten zullen deels hetzelfde blijven en middelen van de vorige periode mogen ook in het nieuwe MFK worden gebruikt, inclusief de terugbetalingen en rente-inkomsten. Ook blijft het voor lidstaten mogelijk om aan hen gealloceerde middelen in andere EU-programma's over te hevelen naar een lidstaatluik onder ECF InvestEU.

De Commissie stelt één set aan regels voor die van toepassing zijn op de gehele reikwijdte van het ECF om zo toegang tot en gebruik van EU-middelen te vereenvoudigen. Deze voorwaarden behelzen onder andere bescherming van de financiële en strategische, veiligheids-, defensie- en openbare ordebelangen van de Unie. Ook introduceert het voorstel een 'concurrentievermogenzegel' voor projecten die in ieder geval de minimumvereisten van een toekenningsprocedure onder het ECF hebben behaald. Lidstaten zouden deze projecten vervolgens kunnen steunen, direct of via een bijdrage aan het ECF. Strategische projecten onder de Critical Raw Materials Act (CRMA), Net Zero Industry Act (NZIA) en Critical Medicines Act (CMA) krijgen dit zegel rechtstreeks toegekend. Toekenningsprocedures moeten tevens, om strategische en economische veiligheidsbelangen te beschermen, ten minste één van de criteria toepassen die toezien op preferentiële voorwaarden voor entiteiten in de EU. Voorbeelden zijn

---

<sup>5</sup> Zoals de Europese Investeringsbank en in Nederland bijvoorbeeld InvestNL.

locatiebeperkingen, overdrachtsbeperkingen, aanbod- en inhoudsbeperkingen of controlebeperkingen.

Implementatie van de steun onder het voorstel kan in alle vormen die het Financieel Reglement toelaat, in het bijzonder subsidies, prijzen, aanbestedingen, niet-financiële donaties, begrotingsgaranties en financiële instrumenten. In geval van begrotingsgaranties of financiële instrumenten moet de steun via ECF InvestEU lopen. Het voorstel maakt het ook mogelijk om met terugwerkende kracht productieprojecten te steunen die begonnen waren vóór het moment van indiening van een aanvraag om het weerbaarheidsdoel te ondersteunen. Vanuit het ECF wordt het ook mogelijk om specifieke projecten te steunen die binnen de *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI's) vallen. Daarnaast creëert de Commissie drie mogelijke interventies (versnelde, gerichte en aanmoedigingsinterventies) voor EU-steun van dwingend publiek belang of kritieke tijdsgevoeligheid. Deze toekenningsprocedures mogen dan afwijken van normale procedures of krijgen uitzonderingen van EU-wetgeving. De Commissie stelt verder voor om een Raad van Strategische Belanghebbenden op te richten, die advies zal geven over de algehele koers van het ECF. Aanstelling van zijn leden gebeurt door de Commissie, na een open oproep voor nominaties en/of blijken van belangstelling.

In het voorstel wordt ook aangekondigd dat het ECF nauw gelinkt is aan het eigenstandige tiende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie<sup>6</sup> (hierna: Horizon Europe), onder meer via geïntegreerde werkprogramma's en aansluiting bij de set aan regels onder dit voorstel. Hiermee moet een naadloos investeringstraject van onderzoek tot start-up, scale-up en wereldwijde productie worden gegarandeerd. Ook is een sterke link voorzien tussen het ECF en de gemoderniseerde *Connecting Europe Facility*<sup>7</sup> (hierna: CEF), vanwege de synergiën tussen trans-Europese netwerken in energie en transport die worden ondersteund door CEF en infrastructuurprojecten binnen het ECF. Voor deze voorstellen zijn separate BNC-fiches opgesteld. Daarnaast moeten synergiën worden gewaarborgd tussen het ECF enerzijds en het Innovatiefonds (IF), *Single Market Programme* (SMP) en het Global Europe instrument anderzijds. Voor het IF op ondersteuning van industriële decarbonisatie en innovatie op het gebied van schone technologieën, voor het SMP op digitale technologieën, pan-Europese digitale openbare infrastructuur en digitale oplossingen op het gebied van douane en belastingen, en voor het Global Europe instrument op ondersteuning van concurrentiekracht wereldwijd, het diversifiëren van toeleveringsbronnen en het versterken van Europese exportkansen. Ook zal de *Industrial Decarbonisation Bank* (IDB) worden ondergebracht in het ECF, al wordt deze in dit voorstel niet verder uitgewerkt. De Commissie komt naar verwachting medio 2026 met een voorstel voor de IDB.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel is gebaseerd op uitgebreide analyses van impact assessments, tussentijdse evaluaties voor de programma's uit het huidige MFK die binnen de scope van het voorstel vallen en op beschikbare ex-post evaluaties van programma's uit het MFK 2014-2020. Het kabinet is van

---

<sup>6</sup> COM(2025) 543 final.

<sup>7</sup> COM(2025) 547 final

mening dat de impact assessments en evaluaties waarnaar verwezen wordt voldoende basis bieden voor het voorstel.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK<sup>8</sup> en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen. Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Zoals de rapporten van Draghi<sup>9</sup> en Letta<sup>10</sup> duidelijk hebben gemaakt, is de versterking van het Europese concurrentievermogen essentieel voor de toekomst van de EU. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat de EU-begroting bijdraagt aan grotere innovatiekracht en versterking van de Europese economische veiligheid door onder andere het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden, waaronder voor geneesmiddelen en medische producten van landen buiten de EU.<sup>11</sup> Het gaat bij het versterken van het concurrentievermogen nadrukkelijk ook om een breder pakket dan enkel publieke financiering. Het is juist van belang dat de EU-begroting een bijdrage levert aan het stimuleren van private investeringen. Het gaat daarnaast om verdere verdieping en versterking van de interne markt met een hoogwaardige digitale en fysieke infrastructuur, de kapitaalmarktunie, de groene en digitale (twin) transities, en menselijk kapitaal. Het kabinet is van mening dat onderzoek, technologie, innovatie, vaardigheden en infrastructurele projecten de sleutel zijn naar een versterkte concurrentiepositie en is daarom voorstander om dit sterker te verankeren in het volgend MFK. Ook dient de EU-begroting de klimaat- en energietransitie en decarbonisatie van de industrie te ondersteunen, aangezien deze een belangrijk fundament zijn voor het bredere Europese concurrentievermogen en onze weerbaarheid. Onder het versterken van het concurrentievermogen vallen naast het verhogen van productiviteit ook het veiligstellen van de

---

<sup>8</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 2245

<sup>9</sup> Kamerstuk 21501-30, nr. 614

<sup>10</sup> Kamerstuk 21501-30, nr. 603

<sup>11</sup> Kamerstuk 30821, nr. 244

leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en producten, het versterken van de defensie-industrie en onderzoek en innovatie bij defensie-gerelateerde technologie.

Tevens heeft het kabinet in december jl. zijn visie op het EU-concurrentievermogen met de Kamer gedeeld.<sup>12</sup> Een concurrerende economie, gebouwd op florerende bedrijven, is belangrijk voor onze brede welvaart omdat deze zorgt voor meer kwalitatieve banen en hogere inkomens, betere producten en diensten en voldoende belastinginkomsten om publieke voorzieningen te financieren. Recente ontwikkelingen zetten de concurrentiepositie echter onder druk, zoals de achterblijvende productiviteitsgroei, een verhard geopolitiek klimaat, relatief hoge energieprijzen, klimaatverandering en demografische ontwikkelingen. Daarom heeft het kabinet langs zes thema's zijn visie uitgewerkt voor het EU-concurrentievermogen.<sup>13</sup>

Europa moet zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen veiligheid en zelfstandiger worden op het gebied van defensie. De EU moet hieraan bijdragen. De nationale en Europese veiligheid, weerbaarheid en defensie dienen te worden versterkt en de EU kan daar een belangrijke rol in spelen.<sup>14</sup> Het kabinet is van mening dat het significant toegenomen belang en noodzaak van veiligheid, civiele weerbaarheid en defensie ook dient te worden weerspiegeld in het MFK. In het volgende MFK moeten daarom militaire mobiliteit, in samenhang met civiele infrastructuur (*dual-use*), en de verschillende facetten van de versterking van de Europese defensie-industrie terugkomen (onderzoek & ontwikkeling, aanschaf, industrialisatie, productiecapaciteit en weerbaarheid).<sup>15</sup>

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

Het kabinet ondersteunt het belang dat de Commissie via dit voorstel geeft aan het versterken van het Europese concurrentievermogen, met als fundament een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie, en (economische) veiligheid en defensie, onder meer door het inzetten op het aantrekken van private investeringen. Het kabinet benadrukt daarbij het belang van de verhoging van productiviteitsgroei. Dit voorstel kan een significante bijdrage leveren aan het adresseren van de uitdagingen die Draghi, Letta en Niinistö in hun rapporten constateerden. Ook kan het kabinet zich vinden in het samenvoegen van verschillende bestaande programma's onder één raamwerk in het voorstel. Dit kan bijdragen aan de vereenvoudiging van het MFK en het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. Het kabinet onderstreept het belang van een naadloos investeringstraject van onderzoek tot start-up, scale-up en wereldwijde productie. Het kabinet verwelkomt de vier thematische vensters in het voorstel, aangezien deze aansluiten bij de economische en geopolitieke uitdagingen waar de EU voor staat. Daarbij is het wel van belang dat de reikwijdte van het voorstel zich daadwerkelijk richt op het versterken van het EU-concurrentievermogen, weerbaarheid, (economische) veiligheid en defensie, wat niet overal in het voorstel het geval lijkt te zijn. Binnen deze vensters acht het kabinet het

---

<sup>12</sup> Kamerstuk 21501-30, nr. 621

<sup>13</sup> Interne markt en mededinging; onderzoek, talent en (digitale) innovatie; Europees economisch buitenlandbeleid; kritieke grondstoffen, circulariteit en energie; toekomstgerichte industrie; financiering.

<sup>14</sup> Kamerstuk 2024/2025 33 694 nr. 70, kabinetsappreciatie rapport Niinistö.

<sup>15</sup> Non paper (2025), Position on White Paper on the Future of European Defence; Non-paper (2024) Financing European competitiveness.



daarom van belang dat waar mogelijk wordt gefocust op de meest strategische technologieën en sectoren aan de hand van vier criteria: (i) impact op de geo-economische veiligheid van de EU; (ii) bijdrage aan de Europese economie en groeipotentieel; (iii) bijdrage aan dringende maatschappelijke uitdagingen; en (iv) de huidige positie van Europa, zoals marktaandeel en technologisch gereedheidsniveau. Hiermee wordt niet-doelmatige besteding van middelen voorkomen. Een scherpe prioritering aan de hand van deze criteria, mede voor een toekomstgericht EU-industriebeleid, is ook in lijn met het groeimarktenrapport<sup>16</sup> en de Nationale Technologiestrategie.<sup>17</sup>

Ook vindt het kabinet het van belang dat besteding van middelen over de gehele breedte van het ECF zoveel als mogelijk op basis van excellentie en impact en in open competitie plaatsvindt. Het kabinet vindt de inzet op de weerbaarheid van waardeketens in de interne markt positief en onderschrijft het belang van inzet op diversificatie van toeleveringsbronnen. Daarbij geldt voor het kabinet dat het stimuleren van het diversifiëren van toeleveringsbronnen niet onbedoeld tot nieuwe belemmeringen voor het bedrijfsleven in de interne markt mag leiden. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aandacht die de Commissie geeft aan het mkb en de economische ecosystemen, inclusief steden, waar het mkb onderdeel van uitmaakt. Ook de mogelijkheden voor bedrijfsondersteuning en het EU-bedrijfsnetwerk kunnen potentieel bijdragen aan een sterker bedrijfsleven, waarbij dit wel complementair moet zijn aan bestaande initiatieven. Ook onderschrijft het kabinet dat een goed opgeleide beroepsbevolking met de juiste vaardigheden essentieel is voor het concurrentievermogen van de EU. Het kabinet verwelkomt dan ook de aandacht in het voorstel voor het ontwikkelen van vaardigheden, in het bijzonder in strategische kraptesectoren.

Het kabinet verwelkomt de focus van het eerste venster. Dit venster kan een bijdrage leveren aan de voorgestelde doelstelling om minstens 35% van het MFK te spenderen aan klimaat en milieu. In den brede is het hierbij belangrijk helder te definiëren wat binnen de reikwijdte van de schone transitie en industriële decarbonisatie valt. Daarbij steunt het kabinet de sterke focus op groene technologieën en de energietransitie, evenals de aandacht voor het bevorderen van de circulaire economie, elektriciteitsnetten, duurzame energiebronnen, de bevordering van energie-efficiëntie, de ontwikkeling van flexibiliteit in het energiesysteem en de link tussen dit venster en CEF-energie. Ook verwelkomt het kabinet de focus binnen dit venster op de bevordering van de circulaire economie en de verduurzaming en verschoning van de industrie ten behoeve van een schone leefomgeving en economie. Hierbij ziet het kabinet koppelkansen tussen investeringen in milieu, natuur en klimaat.

Koolstofverwijderingstechnieken worden niet genoemd onder de activiteiten die gesteund kunnen worden. Het kabinet is van mening dat de opschaling van deze technieken onderdeel moeten zijn van dit venster, ook om nieuwe schone technologieën te stimuleren die noodzakelijk zijn voor de

---

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 009, nr. 137

<sup>17</sup> Kamerstuk 33 009, nr. 140

doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050. Ook de Europese nucleaire waarde- en brandstofketen, nucleair onderzoek en kennisontwikkeling, en innovatie van veelbelovende nucleaire technologieën dienen onderdeel van het venster te zijn. Het kabinet ziet graag de uitwerking hiervan binnen de voorgestelde technologie-neutrale aanpak.

Een ander aandachtspunt is de rol van het IF binnen het ECF, waarbij momenteel onduidelijk is hoe de relatie tussen het IF en het ECF wordt vormgegeven. Hierbij vindt het kabinet van belang dat ETS-gelden die via het IF nu geormerkt zijn voor innovatieve projecten en technieken die significant bijdragen aan de CO<sub>2</sub>-reductie in de EU, op deze doelstellingen gefocust blijven. Hoewel het kabinet positief is over de aandacht voor de verduurzaming van de (grondstoffen- en energie-intensieve) industrie, is verdere concretisering over welke specifieke (toekomstbestendige) sectoren, activiteiten en toepassingen hieronder vallen noodzakelijk om de link met het EU-concurrentievermogen en weerbaarheid in dit venster beter te waarborgen. Het kabinet pleit voor meer aandacht voor de opschaling en commercialisatie van industriële en schone markttoepassingen. In dat kader is het ook van belang dat de relatie tussen het ECF en de in de *Clean Industrial Deal* aangekondigde IDB verder uitgewerkt wordt.

Het kabinet verwelkomt de aandacht in het tweede venster voor een innovatieve, digitale, weerbare en sterke gezondheidssector en het daarbij waarborgen van de leveringszekerheid en industriële (productie)capaciteit en paraatheid. Verder steunt het kabinet de aandacht voor de bevordering en bescherming van de volksgezondheid en het gebruik van digitale middelen en gezondheidsdata in het gezondheidssysteem. Ook moet ingezet worden op het verminderen en voorkomen van risicovolle strategische afhankelijkheden voor geneesmiddelen en medische producten van landen buiten de EU.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor de ondersteuning van het opschalen van kansrijke biotechnologische innovaties en onderstreept het belang van een innovatieve, concurrerende en duurzame bio-economie. Daarbij wijst het kabinet op het belang van de juiste cascaderingsprincipes en duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen.<sup>18</sup> Ook onderkent het kabinet het belang van een concurrerende, schone, duurzame en weerbare landbouw, visserij en aquacultuur, bosbouw en plattelands- en kustgebieden en de rol die zij kunnen spelen bij diverse ecologische opgaven. Wel is het kabinet van mening de steun hieraan onder dit voorstel aantoonbaar complementair moet zijn aan de ondersteuning onder de nationale en regionale partnerschapsplannen.

Het kabinet steunt de inzet op het bevorderen van een innovatieve en concurrerende digitale sector onder het venster voor digitaal leiderschap, waarbij ook moet worden ingezet op het verminderen en voorkomen van risicovolle strategische afhankelijkheden en op het aangaan van internationale partnerschappen. Wat het kabinet betreft zouden zes digitale kerntechnologieën moeten worden geprioriteerd: halfgeleiders, kwantum, AI, netwerktechnologie (o.a. 6G), cloud en

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2024-25, 32 813, nr. 1462

cyberveiligheid.<sup>19</sup> Daarnaast wil het kabinet prioriteit geven aan de digitale infrastructuur, waaronder zeekabels. Ook ten aanzien van digitaal leiderschap in de publieke sector acht het kabinet het van belang dat primair wordt ingezet op deze kerntechnologieën. Via de inzet op deze technologieën kan worden geborgd dat ondersteuning vanuit het ECF daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van het concurrentievermogen en de weerbaarheid van de Europese economie, samenleving en publieke sector, waarvan Europese burgers, bedrijven, kennisinstellingen en overheden de vruchten plukken.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor defensie(-industrie) in het ECF waarbij grotendeels wordt voortgebouwd op bestaande EU-defensieprogramma's. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het ECF bijdraagt aan een Europese defensie-industrie waarin de militaire behoeften leidend zijn. Daarom zet het kabinet zich ervoor in dat projecten die onder het ECF worden gefinancierd aansluiten bij de plannings- en ontwikkelingsprocessen van de NAVO en EU. Door het versterken van het concurrentievermogen van de defensie-industrie zal de EU een industrieel apparaat en productiecapaciteit hebben die beter zijn aangepast aan de realiteit van haar huidige en toekomstige veiligheidsbehoeften. Het kabinet zet zich ervoor in dat de rol van het mkb, start-ups en scale-ups binnen het ECF voor dit doel geborgd wordt. Het is van belang dat grensoverschrijdende industriële samenwerking een centraal onderdeel is voor gezamenlijke aanschaf, capaciteitsontwikkeling, materieelsamenwerking, productiecapaciteit en leveringszekerheid. Uiteindelijk moet dit leiden tot het Europeaniseren van defensietoeleveringsketens, met meer concurrentie en een gelijk spelveld. Ook steunt het kabinet dat het ECF inzet op gezamenlijke onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van defensieproducten en -technologieën voor defensiedoeleinden, waarbij het faciliteren van synergie met Horizon Europe een aandachtspunt is. Het kabinet acht het van belang dat het ECF waar wenselijk openstaat voor defensie-industriële samenwerking met belangrijke niet-EU-partners. Dit mag echter niet ten koste gaan van het streven om de strategische zelfstandigheid van de EU op de lange termijn te vergroten en risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen en voorkomen. De gevolgen voor de gereedstelling van Europese krijgsmachten zijn hierin een belangrijke wegingsfactor.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor ruimtevaart waarbij grotendeels wordt voortgebouwd op het bestaande EU-ruimtevaartprogramma. Ook de ruimtevaartsector is namelijk gebaat bij voorspelbaarheid en investeringszekerheid, mede vanwege de lange doorlooptijden, technologische complexiteit en kapitaalintensiteit van ruimtevaartactiviteiten. Verder is een heldere rolverdeling tussen de Europese Commissie, ESA, EUSPA en de lidstaten essentieel voor een effectieve uitvoering van het EU-ruimtevaartbeleid.<sup>20</sup> Het kabinet ondersteunt daarnaast de nadruk op defensie- en dual-use toepassingen binnen het ruimtevaartdomein. Het is van belang om het civiele en militaire industriebeleid beter met elkaar te verbinden, zodat het Europese

---

<sup>19</sup> [Financing the European digital economy | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>20</sup> De Kabinetsreactie Lange Termijn Ruimtevaartagenda vormt daarbij het nationale uitgangspunt voor verdere invulling van het programma en beleid.

ruimtevaartecosysteem wordt versterkt. Tot slot pleit het kabinet voor meer aandacht in het voorstel voor het bevorderen van het gebruik van ruimtevaartdata en -diensten om het maatschappelijk en economisch rendement van de ruimtevaart te vergroten.

Het kabinet verwelkomt daarnaast de aandacht voor grondstoffen in het voorstel. Dit kan bijdragen aan het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden van derde landen en het vergroten van de strategische weerbaarheid van de EU op het gebied van kritieke technologieën, medische producten en grondstoffen. Met betrekking tot de aankoop en opslag van grondstoffen is het kabinet positief over het streven om in samenwerking met lidstaten en industrie strategische voorraden van kritieke grondstoffen op te bouwen. Dergelijke voorraden vergroten de leveringszekerheid van industrie en helpen verstoringen in de toeleveringsketens op te vangen. Wat betreft het deelvenster over veiligheid en civiele weerbaarheid verwelkomt het kabinet dat het ECF de beleidsdoelen van een veiliger en weerbaarder Europa ondersteunt. Het kabinet erkent de synergie die de Commissie onderstreept tussen het ECF en recente EU-strategieën op het gebied van civiele en militaire paraatheid, interne veiligheid en defensie. Wel acht het kabinet het van belang dat overlap van financiering met andere MFK-programma's wordt voorkomen en zeker te stellen dat de beleidsdoelstellingen op een integrale en gecoördineerde manier worden opgepakt.

Het kabinet verwelkomt de rol voor ECF InvestEU onder dit voorstel. Uit de interim-evaluatie<sup>21</sup> is gebleken dat het programma in staat is een hefboom te creëren en private partijen te stimuleren tot het aangaan van meer risicovolle investeringen. Om deze reden dienen dergelijke financieringsinstrumenten een belangrijk aandeel te vormen van het ECF-budget. Het behoud van het open karakter is positief en het kabinet steunt dat organisaties die onder het huidige InvestEU de status als uitvoerende partner hebben, zoals Invest-NL, deze status behouden. Tegelijkertijd dient de rol van de EIB geborgd te blijven door de EIB, net als onder het huidige InvestEU programma, een vaste allocatie te geven en zo de EIB, en tevens de andere uitvoerende partners, zekerheid te bieden en in staat te stellen lange termijnbeleid te voeren. Het is verder positief dat er aandacht is voorzien voor opschaling, aangezien er momenteel nog altijd onvoldoende privaat kapitaal binnen de EU is voor opschalingsfinanciering, onder andere vanwege de relatief kleine, risico-averse en gefragmenteerde durfkapitaalmarkt. Het kabinet dringt daarom aan op substantiële mogelijkheden voor investeringen in eigen vermogen en durfkapitaal binnen de op te richten opschalingsfaciliteit en op een adequate aansluiting met de *European Innovation Council Accelerator*. Het kabinet heeft daarbij nog vragen bij de vormgeving van deze faciliteit en de verhouding met het Scaleup Europe Fund en het *European Tech Champions Initiative* (ETCI).<sup>22</sup>

Het direct koppelen van de middelen aan de vier vensters van het ECF kan volgens het kabinet helpen bij het verstrekken van gerichte steun voor de ontwikkeling van strategische technologieën. Wel ziet het kabinet graag nog een verduidelijking van de mogelijkheden om middelen onder de vier vensters in te zetten via het ECF InvestEU instrument en acht het daarbij van belang dat de

---

<sup>21</sup> Europese Commissie (2024) Interim evaluation of the InvestEU Programme, Final report

<sup>22</sup> Kamerstuk 22112, nr. 4098.

juiste balans wordt gevonden tussen voorspelbaarheid voor investeerders en uitvoerende partners en flexibiliteit. Het kabinet staat positief tegenover het vergroten van de mogelijkheid om terugbetalingen uit oude instrumenten te combineren onder ECF InvestEU. Dit is een effectieve manier om de garanties onder ECF InvestEU te financieren zonder de afdrachten te verhogen. De mogelijkheid om steun te combineren met andere programma's buiten het ECF kan positief zijn, zeker waar het gaat om het gebruik van het lidstaatluik. Wanneer via ECF InvestEU andere programma's gesteund worden, dienen wel de voorwaarden uit dit voorstel van toepassing te zijn en is het van belang dat het excellentie criterium voldoende geborgd is. Ook dient het financieringsinstrumentarium van ECF InvestEU goed te worden gezien in samenhang met andere Europese instrumenten en programma's.

Zoals aangegeven acht het kabinet het van groot belang dat besteding van middelen over de gehele breedte van het ECF zoveel als mogelijk op basis van excellentie en impact plaatsvindt, met zo min mogelijk mogelijkheden om hiervan af te wijken. Voor onderzoek en innovatie dienen excellentie en impact altijd de leidende criteria te zijn. Hierdoor krijgen innovatieve ideeën en projecten de ruimte. Alleen zo kan het voorstel op een effectieve en doelmatige manier bijdragen aan een sterker EU-concurrentievermogen en de economische veiligheid vergroten, omdat zo middelen terechtkomen daar waar deze de meeste (Europese) toegevoegde waarde hebben. In het verlengde hiervan heeft het kabinet tevens vragen bij mogelijkheden voor toekenning van middelen via de drie vormen van interventies, met ruimte voor afwijking van de reguliere procedures of EU-wetgeving. Het kabinet ziet deze graag beter ingekaderd om zo veel als mogelijk excellentie en impact en open competitie leidend te laten zijn. Dit geldt eveneens voor de mogelijkheid om specifiek productieprojecten te steunen die begonnen waren vóór indiening van een projectvoorstel, zonder beperking in tijd.

Ook acht het kabinet het van belang dat het voorstel voldoende lange termijn (investerings)zekerheid en stabiliteit biedt aan begunstigden. Vergaande flexibiliteit in de allocatie van middelen binnen het voorstel doet hieraan af. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat lange termijn (investerings)zekerheid voldoende geborgd wordt. Ook heeft het kabinet vragen bij de mate waarin het voorstel later nog dient te worden uitgewerkt. Het kabinet acht het van belang dat het voorliggende voorstel in voldoende mate en met adequate betrokkenheid van de Raad wordt uitgewerkt, ook om zo zekerheid aan potentiële begunstigden te bieden en horizontale consistentie tussen de thematische vensters van het ECF te borgen.

Het kabinet heeft vragen bij de mogelijkheid voor lidstaten om projecten met een concurrentievermogenzegel direct of indirect van steun te kunnen voorzien, en zal daarom om verduidelijking vragen hoe dit zich verhoudt tot de staatssteunregels. Voorts onderschrijft het kabinet de doelstelling van de Commissie om de strategische belangen van de EU te beschermen en maatregelen te nemen tegen ongewenste invloeden of risicovolle strategische afhankelijkheden. Tegelijkertijd hecht het kabinet daarbij veel waarde aan proportionaliteit, waarbij verregaand overheidsingrijpen vooral voor de hand ligt indien er sprake is van (toekomstige) risicovolle strategische afhankelijkheden. Daarom is het kabinet terughoudend en heeft het vragen bij de

reikwijdte en gerichtheid van de voorgestelde preferentiële voorwaarden en verschillende soorten beperkingen die hieronder vallen. Deze zouden beter afgebakend moeten worden tot daadwerkelijke (economische) veiligheidsbelangen. Voor het kabinet is hierbij conformiteit met internationale verplichtingen, zoals WTO-regelgeving, van belang. Het kabinet staat in beginsel open voor de mogelijkheid om IPCEI's te ondersteunen vanuit het ECF. Daarbij is het wel van belang dat daarvoor heldere voorwaarden gelden. Onder andere dat excellentie leidend blijft, IPCEI-projecten onder dezelfde criteria meedingen met niet-IPCEI-projecten, de IPCEI-kaders hier onverkort gelden en niet worden opgerekt. Ook vindt het kabinet het in beginsel positief dat stakeholders nauw betrokken worden bij implementatie van het ECF via een Belanghebbendenraad, maar heeft het wel vragen bij de vormgeving en de borging van de onafhankelijkheid van de raad. Het voorstel verschaft namelijk nog geen duidelijkheid over de regels voor de selectie en samenstelling van deze raad. Het kabinet hecht er tot slot aan dat dit voorstel coherent en complementair is aan Horizon Europe, het IF, het SMP, de CEF en andere EU-programma's. Zo kijkt het kabinet scherp mee hoe de verbinding tussen het ECF en Horizon Europe vorm krijgt, specifiek op de governance, aangezien voor zowel de inhoudelijke programmering van het collaboratieve onderzoek als de regelgeving Horizon Europe volgend lijkt te zijn aan het ECF. Er dient een helder onderscheid te zijn tussen onderzoeks- en innovatieactiviteiten onder Horizon Europe en activiteiten die uitvoering geven aan industriebeleid binnen dit voorstel. Het kabinet pleit voor het stroomlijnen van eigendomscontroleprocedures tussen Horizon Europe en het ECF voor de calls die dit vereisen, met een grote rol voor de Commissie maar behoud van adequate betrokkenheid van lidstaten. Positief is ook de beoogde synergie met het *Global Europe Fund*, wat bij kan dragen aan het concurrentievermogen en weerbaarheid van onze economie.

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

Er is onder lidstaten in zijn algemeenheid een breed gedeeld gevoel van urgentie dat de EU meer moet doen ter versterking van het concurrentievermogen. Meerdere lidstaten hebben aangegeven voorstander te zijn van modernisering van het MFK, waar enkele andere lidstaten de rol van landbouw en cohesie binnen het MFK benadrukken. Veel lidstaten steunen de vereenvoudiging die via dit voorstel wordt geprobeerd te bereiken en het belang van synergiën en overlap voorkomen tussen het ECF en andere fondsen. Daarnaast hechten veel lidstaten aan het belang van excellentie onder het ECF, waar enkele andere lidstaten geografische spreiding en balans benadrukten.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen. Ook is nog niet duidelijk in welke EP-commissies het voorstel wordt behandeld en wie worden aangesteld als rapporteurs.

### **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 is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 43, lid 2, 168, lid 5, 172, eerste paragraaf, 173, lid 3, eerste paragraaf, 175, eerste paragraaf, 182, lid 4, 183 in combinatie met 188, tweede paragraaf, 189, lid 2, 192, lid 1, 194, lid 2, 212, lid 2 en 322, lid 1, sub a, van het VWEU.

Artikel 43, lid 2, biedt een grondslag voor het instellen van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en het vaststellen van overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Artikel 168, lid 5, VWEU, biedt een grondslag voor het vaststellen van stimuleringsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid en met name de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, maatregelen betreffende de controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Op grond van Artikel 172, eerste paragraaf, VWEU, kunnen de Uniewetgevers richtsnoeren en andere maatregelen vaststellen om de coördinatie tussen lidstaten op het gebied van trans-Europese netwerken te bevorderen. Daarnaast biedt artikel 173, lid 3, eerste paragraaf, VWEU, een grondslag voor de Uniewetgevers om specifieke maatregelen vast te stellen ter ondersteuning van de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen om het concurrentievermogen van de industrie van de EU te ondersteunen. Ten aanzien van artikel 175 VWEU, constateert het kabinet dat de eerste paragraaf van dat artikel geen grondslag biedt voor een EU-optreden. Het kabinet is van mening dat artikel 175, derde paragraaf de juiste grondslag biedt voor het beoogde EU-optreden. Dit zal het kabinet onder de aandacht brengen bij de Commissie. Artikel 175, derde paragraaf, VWEU, biedt een grondslag voor de EU om (indien noodzakelijk) buiten haar optreden via de structuurfondsen, de Europese Investeringsbank en andere bestaande financieringsinstrumenten, maatregelen te nemen ter ondersteuning van de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. De Raad is op grond van artikel 182, lid 4, bevoegd om, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, onder het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie specifieke programma's vast te stellen. Artikel 183 in combinatie met artikel 188, VWEU, geeft de EU de bevoegdheid om voor de tenuitvoerlegging van het meerjarenkaderprogramma de regels voor deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten, en de regels voor de verspreiding van de onderzoeksresultaten te bepalen. Artikel 189, lid 2, VWEU, biedt een grondslag om maatregelen vast te stellen die het ruimtevaartbeleid van de Unie ondersteunen ter bevordering van de wetenschappelijke en technologische vooruitgang, het industriële concurrentievermogen en de uitvoering van haar beleid, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Artikel 192, lid 1, VWEU voorziet in een grondslag voor het vaststellen van activiteiten voor het behouden, beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het milieu, het ondersteunen van de transitie naar schone energie en het bijdragen aan het mitigeren van klimaatverandering. Op grond van artikel 194, lid 2, VWEU is de EU bevoegd om op het gebied van energie maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de werking van de energiemarkt te waarborgen, de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame

energie te stimuleren en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. Artikel 212, lid 2, VWEU biedt een grondslag voor het vaststellen van maatregelen voor de uitvoering van economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied, met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Artikel 322, lid 1, sub a, VWEU, stelt de EU de financiële regels vast, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op de terreinen landbouw en visserij (artikel 4, lid 2, sub d, VWEU); trans-Europese netwerken (artikel 4, lid 2, sub h, VWEU); economische, sociale en territoriale samenhang (artikel 4, lid 2, sub c, VWEU); milieu (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU); en energie (artikel 4, lid 2, sub i) is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Op het terrein onderzoek, innovatie, technologische ontwikkeling en de ruimte (artikel 4, lid 3, VWEU), heeft de EU een parallelle bevoegdheid met de lidstaten. Op de terreinen bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid (artikel 6, sub a, VWEU) en industrie (artikel 6, sub b, VWEU) is er sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU.

#### *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 EU. 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 is positief. Het voorstel heeft als hoofddoel het versterken van het EU-concurrentievermogen, in het bijzonder in strategische sectoren en technologieën die daarvoor cruciaal zijn. Gezien de grensoverschrijdende *spillover* effecten (externaliteiten) van investeringen ter versterking van het EU-concurrentievermogen, de verduurzaming of economische weerbaarheid en veiligheid van de EU, is het kabinet van oordeel dat dit onvoldoende door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt. Coördinatie en investeringen op Europees niveau bieden aantoonbaar meerwaarde omdat daarmee schaalvoordelen, toegevoegde waarde van investeringen en kostenefficiëntie worden geborgd ten opzichte van investeringen door individuele lidstaten. Bovendien kan de voorgestelde opzet bijdragen aan het bevorderen en bewaken van het gelijke speelveld op de interne markt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Overigens is de subsidiariteitstoets niet van toepassing voor zover het voorstel ziet op de bevoegdheid van de EU om de financiële regels van de EU begroting vast te stellen (artikel 322, lid 1, sub a, VWEU). Dat is een bevoegdheid die, gezien zijn aard, enkel door de EU kan worden uitgeoefend. Daarmee is de subsidiariteitstoets niet van toepassing.

#### *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 als hoofddoel het versterken van het EU-concurrentievermogen, in het bijzonder in strategische sectoren en technologieën die daarvoor cruciaal zijn. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat goed vormgegeven publieke investeringen op basis van excellentie en impact bijdragen aan het mobiliseren van private investeringen en het versterken van de innovatiekracht, decarbonisatie, weerbaarheid en productiviteitsgroei van de EU. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk omdat het voldoende ruimte laat aan lidstaten om, middels nationale publieke investeringen of andere concurrentievermogen bevorderende maatregelen, op te treden op de beleidsterreinen die het voorstel raakt.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het ECF zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028-2034. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over dit voorstel niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van het kabinet bij het ECF moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende kabinetsinzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

De Commissie stelt dat het voorstel geen significante impact heeft op de begrotingen van nationale overheden. Daarnaast voorziet de Commissie in haar effectbeoordeling dat er kostenvoordelen kunnen optreden omwille van versimpeling en verbeterde coördinatie tussen programma's, deze gaan wel gepaard met initiële aanpassingskosten. De Commissie benoemt dat deze eenmalige aanpassingskosten hoog kunnen uitvallen voor aanvragers, begunstigden en organisaties die ingesteld zijn op de huidige structuur. Mogelijk heeft dit daardoor impact op toezicht en uitvoeringsorganisaties. Verder zitten er door de versimpeling en samenvoeging van bestaande

programma's ook potentiële besparingen op administratieve lasten bij uitvoering en toezicht. Van bovengenoemde effecten kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt.

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

Zowel bedrijven, waaronder het mkb, start-ups, scale-ups en grote ondernemingen, als universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de middelen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor deze organisaties potentieel gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. De verwachting is dat dit voorstel leidt tot minder regeldruk, onder meer door het samenvoegen van programma's uit het huidige MFK en het instellen van één toegangslot voor begunstigden. Het kabinet zal er in de verdere uitwerking van het voorstel wel op blijven toezien dat de regeldruk ook daadwerkelijk wordt verminderd ten opzichte van de huidige situatie.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel moet bijdragen aan het versterken van het Europese concurrentievermogen, door de productiviteitsgroei te verhogen. Het fundament hiervoor is een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie, en (economische) veiligheid en defensie, onder meer door het mobiliseren van private investeringen en het verlagen van regeldruk. Dit alles kan ook weer bijdragen aan het creëren en behouden van kwalitatieve banen. Zoals aangegeven in de kabinetsvisie EU-concurrentievermogen, zijn dit een aantal belangrijke elementen voor het versterken van het lange termijn concurrentievermogen van de Unie. Voor het gewenste effect is het wel van belang dat via het voorstel ook daadwerkelijk de noodzakelijke aanvullende private investeringen worden gemobiliseerd en dat middelen zo veel als mogelijk op basis van excellentie en impact besteed worden.

Het voorstel van de Commissie heeft geopolitieke aspecten. Zo moet het voorstel bijdragen aan de positie van de EU in strategische technologieën en sectoren en in het verlengde daarvan de weerbaarheid van de EU. Het voorstel heeft mogelijk gevolgen voor de relatie met derde landen via de voorgestelde EU preferentiële voorwaarden.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Niet van toepassing.

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

Onder het voorstel worden meerdere delegatiebevoegdheden aan de Commissie toegekend (art. 21, lid 7; art. 60, lid 6; art. 62, lid 4 en lid 7). Zo krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om het provisiepercentage en de budgettaire garantie onder ECF InvestEU aan te passen met maximaal 20% (artikel 21, lid 7, van het voorstel). Verder krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling

van het Copernicus-gegevens- en informatiebeleid met betrekking tot de veiligheidsbeperkingen en de specificaties, voorwaarden en procedures voor de toegang tot en het gebruik van Copernicus-gegevens en Copernicus-informatie (artikel 60, lid 6, van het voorstel). Ook kan de Commissie via gedelegeerde handelingen de taken van het Space Surveillance and Tracking (SST) Partnership aanvullen (artikel 62, lid 4, van het voorstel), evenals de lijst met 'non-core users' (artikel 62, lid 7, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de flexibiliteit en het inspelen op nieuwe uitdagingen op deze terreinen kan bevorderen. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat bij elk van de bevoegdheden er een (niet-essentiële) toevoeging of aanpassing van de basishandeling plaatsvindt. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend.

Daarnaast bevat het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet staat deels positief en deels negatief tegenover de uitvoeringshandelingen. Het betreft allereerst de bevoegdheid om de werkprogramma's vast te stellen voor de doelen onder de vier vensters en de horizontale activiteiten onder hoofdstuk drie van het voorstel (artikel 15, lid 3, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat op deze manier binnen de kaders van de verordening kan worden ingespeeld op nieuwe uitdagingen op deze terreinen. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet niet wenselijk vanwege de mogelijk aanzienlijke implicaties voor de begroting. Het kabinet is daarom voorstander van het toepassen van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011.

Dit betreft daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om de werkprogramma's vast te stellen voor de doelen onder de deelvensters voor defensie-industriebeleid, ruimtevaartbeleid en op civiele weerbaarheidsindustrie (artikel 15, lid 4, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat op deze manier binnen de kaders van de verordening kan worden ingespeeld op nieuwe uitdagingen op deze terreinen. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats vanwege de mogelijk aanzienlijke implicaties van deze programma's op het gebied van veiligheid.

Dit betreft daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen die onmiddellijk van kracht worden in geval van gemotiveerde dwingende redenen van urgentie in verband met het feit dat een werkprogramma niet is vastgesteld voor 1 oktober van het jaar

voorafgaand aan het jaar van de uitvoering van de begroting, welke van kracht blijven gedurende de periode van begrotingsuitvoering (artikel 15, lid 5, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht het toekennen van deze bevoegdheid wenselijk, omdat dit kan bijdragen aan het versnellen van procedures. Daarbij is de definitie van 'gemotiveerde dwingende redenen van urgentie' voor het kabinet wel een aandachtspunt, omdat dit ruimte voor interpretatie overlaat. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden onmiddellijk toepasselijk volgens de spoedprocedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011, in combinatie met de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van de onderzoeksprocedure acht het kabinet op zijn plaats vanwege mogelijk aanzienlijke implicaties voor de begroting. Toepassing van de spoedprocedure is hier volgens het kabinet echter niet op zijn plaats omdat het verstrijken van de deadline op zichzelf voor het kabinet onvoldoende motivering is als dwingende redenen van urgentie. Het kabinet zal daarom bij de Commissie navraag doen naar de overwegingen voor het toekennen van deze bevoegdheden en de bovengenoemde aandachtspunten meenemen in de onderhandelingen.

Dit betreft daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen die onmiddellijk van kracht worden in geval van gemotiveerde dwingende redenen van urgentie in verband met de noodzaak om onmiddellijk te reageren op een crisis of andere soortgelijke en naar behoren onderbouwde noodgevallen (artikel 15, lid 6, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat dit het snel handelen in gevallen van crisissituaties mogelijk maakt. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden onmiddellijk toepasselijk volgens de procedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011, in combinatie met artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van de onderzoeksprocedure acht het kabinet op zijn plaats vanwege de potentieel significante gevolgen op het gebied van veiligheid. Toepassing van de spoedprocedure kan hier volgens het kabinet op zijn plaats zijn. Het kabinet is echter van mening dat de definitie van crisis en noodgevallen onvoldoende is afgebakend in deze bepaling en overweging 88 van de preambule. Dat is wel van belang om te voorkomen dat het ECF, als lange termijn investeringsfonds, wordt ingezet als crisisinstrument. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een betere afbakening van de definitie van crisis en noodgevallen in het voorstel en een inhoudelijke aanpassing van de bevoegdheid.

Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen onder het defensie-industrie deelvenster. Dit betreft de bevoegdheid om *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI) te identificeren (artikel 45, lid 2, van het voorstel). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet echter niet wenselijk, omdat middels deze bevoegdheid te veel zeggenschap over prioriteitsstelling, defensieplanning- en aanschafprocessen

wordt toegekend aan de Commissie. Bij het identificeren van EDPCIs moet de input van de lidstaten doorslaggevend zijn en moet gebruik worden gemaakt van bestaande gremia als de EDA en instrumenten als de *Capability Development Priorities* (CDP) en de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD). Het kabinet zet in op de procedure zoals opgenomen in de Raadsconclusies voor EDIP, waarbij de EDPCI's worden aangewezen via een uitvoeringsbesluit van de Raad. Op deze wijze krijgen de lidstaten meer zeggenschap over de keuzes voor EDPCI's. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke bevoegdheid voor de Raad in dit geval op zijn plaats is. Het identificeren van EDPCI houdt direct verband met het defensiebeleid van de lidstaten. Ook raakt het aan het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de Unie (artikel 291, lid 2 VWEU en artikel 24 VEU) waarbinnen de lidstaten in de Raad zeggenschap houden over dat beleid. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. De toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats vanwege de aanzienlijke implicaties op het gebied van veiligheid.

Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen onder het ruimtevaartbeleid deelvenster vast te stellen. Zo krijgt de Commissie de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die nodig zijn om een toegangsbeleid voor Positioning, Navigation & Timing (PNT)-gegevens en -diensten vast te stellen en te reguleren (artikel 59, lid 5, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om technische specificaties vast te stellen voor de acties (definitie, implementatie, handhaving en monitoring van civiel publiek beleid) onder lid 4 van artikel 60 (artikel 60, lid 5, sub d, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om technische specificaties vast te stellen met betrekking tot de in artikel 60, lid 8, van het voorstel genoemde acties m.b.t. infrastructuur, diensten en datatoegang- en verdeling die in aanmerking komen voor EOGS (artikel 60, lid 9, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om de dienstenportefeuille voor GOVSATCOM-diensten en IRIS<sup>2</sup>-overheidsdiensten vast te stellen (artikel 61, lid 6, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om de operationele vereisten voor GOVSATCOM-diensten en IRIS<sup>2</sup>-overheidsdiensten vast te stellen (artikel 61, lid 7, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om de gedetailleerde regels voor het delen en prioriteren van GOVSATCOM-capaciteiten, -diensten en -gebruikersapparatuur en voor de verstrekking van IRIS<sup>2</sup>-overheidsdiensten vast te stellen (artikel 61, lid 8, van het voorstel) de Commissie krijgt de bevoegdheid om in geval van capaciteitstekort een prijsbeleid vaststellen (artikel 61, lid 9, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om gedetailleerde regels vast te stellen voor de opname van een lidstaat in een later stadium in het SST-partnerschap (artikel 62, lid 3, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om operationele en toegangseisen vast te stellen, evenals de veiligheids- en technische specificaties voor SST-diensten (artikel 62, lid 8, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om gedetailleerde bepalingen vast te stellen betreffende de toegang tot SST-diensten door SST-gebruikers en de relevante procedures (artikel 62, lid 10 van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om gedetailleerde bepalingen vast te stellen met betrekking tot SWE-diensten, waaronder eisen en technische specificaties met betrekking tot die diensten (artikel 64, lid 4, van het voorstel); de Commissie krijgt de

bevoegdheid om de criteria vast te stellen aan de hand waarvan wordt bepaald welke mogelijkheid om direct of indirect via een of meer tussenliggende rechtspersonen beslissende invloed uit te oefenen op een rechtspersoon van invloed kan zijn op de veiligheid, integriteit en weerbaarheid van de operationele systemen van de Unie, rekening houdend met de doelstelling om de strategische autonomie van de Unie te bevorderen, met name op het gebied van technologie in sleuteltechnologieën en waardeketens (artikel 69, lid 4, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om wanneer het nodig is om de governance, beveiliging en levering van diensten onder het deelvenster voor ruimtevaartbeleid verder te definiëren en specificeren, de catalogus van geleverde diensten aan te vullen en de technische en operationele vereisten vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering en ontwikkeling van de onderdelen onder dit deelvenster (artikel 75, lid 1, sub d, van het voorstel); de Commissie krijgt de bevoegdheid om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de locatie van de grondinfrastructuur te bepalen volgens een open en transparant proces, waarbij een goed financieel beheer en de bescherming van de veiligheid en de openbare orde van de Unie en haar lidstaten worden gewaarborgd (artikel 75, lid 1, sub e, van het voorstel); de Commissie zorgt ervoor dat voor elk nieuw onderdeel een risico- en dreigingsanalyse wordt uitgevoerd en dat deze voor de bestaande onderdelen wordt bijgehouden. Op basis van die analyse stelt zij voor elk onderdeel de algemene veiligheidseisen vast via uitvoeringshandelingen (artikel 77, lid 3, van het voorstel).

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat de uitvoeringshandelingen geen inhoudelijke beleidskeuzen vastleggen, maar technische details die niet passen in primaire wetgeving. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 (voor artikel 61, lid 9; artikel 62, lid 3; artikel 62, lid 8; artikel 62, lid 10; artikel 64, lid 4; artikel 77, lid 3) en raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 (voor artikel 59, lid 5; artikel 60, lid 5, sub d; artikel 60, lid 9; artikel 75, lid 1, sub d; artikel 75, lid 1, sub e). Ten aanzien van artikel 69, lid 4 stelt de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voor. Voor artikel 61, lid 6 tot en met 8 lijkt de Commissie een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voor te stellen. Op basis van de lezing van het voorstel vermoedt het kabinet dat dit een vergissing is en dat in feite toepassing van de onderzoeksprocedure voorzien is. Mocht voor artikel 61, lid 6 tot en met 8, wel een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid worden opgenomen is dat wat het kabinet betreft niet op zijn plaats. Dit geldt hoe dan ook voor de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheid in artikel 69, lid 4. Het kabinet hecht namelijk aan voldoende betrokkenheid van de lidstaten in dit kader, wat in het geval van een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid onvoldoende geborgd is. Het kabinet zal hierover navraag doen bij de Commissie en zo nodig inzetten op het toepassen van de onderzoeksprocedure. Voor de overige bevoegdheden waarvoor de onderzoeksprocedure geldt, is dit volgens het kabinet op zijn plaats vanwege: de aanzienlijke implicaties van deze bevoegdheden voor het prijsbeleid van GOVSATCOM-diensten en IRIS<sup>2</sup>-overheidsdiensten (artikel 61, lid 9 tot en met 12); vanwege de algemene strekking van de eisen voor de latere inclusie van lidstaten tot het SST Partnership

(artikel 62, lid 3); vanwege algemene strekking van de operationele eisen, toelatingseisen, veiligheidseisen technische eisen voor SST diensten (artikel 62, lid 8); vanwege de algemene strekking van de toegangseisen tot SST-diensten door SST-gebruikers en bijbehorende procedures (artikel 68, lid 10); vanwege algemene strekking van de eisen en technische specificaties ten aanzien van SWE-diensten (artikel 64, lid 4); vanwege de veiligheidsimplicaties van de algemene veiligheidseisen (artikel 77, lid 3). Toepassing van de raadplegingsprocedure in de overige gevallen (artikel 59, lid 5; artikel 60, lid 5, sub d; artikel 60, lid 9; artikel 75, lid 1, sub d; artikel 75, lid 1, sub e) is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat deze niet vallen onder de situaties waarin de onderzoeksprocedure van toepassing is.

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

Het voorstel voorziet in een inwerkingtreding op 1 januari 2028. Dit is haalbaar als de bredere onderhandelingen over het MFK tijdig afgerond worden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel zal, zoals alle programma's onder het MFK, worden gemonitord via het *performance framework*.<sup>23</sup> Dat voorziet in een uitvoeringsrapport tijdens de uitvoeringsfase van het voorstel, net als een terugblikkende evaluatie die zal worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 34, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509. Voor de begrotingsgarantie en financiële instrumenten zal een vereenvoudigde toepassing van het *performance framework* worden gebruikt. De inzet van marktgestuurde instrumenten vereist vereenvoudigingsinspanningen om private investeringen aan te trekken voor de ondersteuning van EU-beleidsgebieden. De evaluatie van het programma zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving en zal gebaseerd zijn op indicatoren die relevant zijn voor de doelstellingen van het programma. Het kabinet vindt deze evaluaties wenselijk en kan hier zodoende mee instemmen.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het samenvoegen van verschillende bestaande programma's onder één raamwerk in het voorstel zal naar verwachting bijdragen aan het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. Het is echter nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van deze impact.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

---

<sup>23</sup> Zie ook BNC-fiche voorstel *performance framework*.





## **Fiche 12: Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa– het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie voor de periode 2028–2034**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titels voorstellen*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028-2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695

Proposal for a COUNCIL DECISION on establishing the Specific Programme implementing Horizon Europe - the Framework Programme for Research and Innovation for the period 2028-2034, laying down the rules for participation and dissemination under that Programme, and repealing Decision (EU) 2021/764

Vanwege de samenhang tussen deze voorstellen worden ze in één BNC-fiche behandeld, en samen aangeduid als 'het voorstel'.

In dit fiche wordt het kaderprogramma aangeduid met de Engelse titel, *Horizon Europe*.

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM (2025) 543

COM (2025) 544

#### *d) EUR-Lex*

[EUR-Lex - COM:2025:543:FIN - EN - EUR-Lex](#)

[EUR-Lex - 52025PC0544 - EN - EUR-Lex](#)

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

SEC(2025)555

SWD(2025) 555-556

#### *f) Behandelingstraject (Europese) Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Economische Zaken

*h) Rechtsbasis*

Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 173, lid 3; artikel 182, lid 1; artikel 183 en artikel 188, tweede alinea; alsook op artikel 322, lid 1, punt a van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het voorstel voor het specifieke programma is gebaseerd op artikel 182, lid 4 van het verdrag.

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

## **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Op 16 juli jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) een voorstel voor het tiende Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (O&I) voor de periode 2028-2034, genaamd Horizon Europe. Het voorstel positioneert O&I in het hart van de Europese beleids- en investeringsstrategie. Het programma, met een voorzien budget van 175 miljard euro, beoogt vereenvoudiging, strategische focus en snellere uitvoering te combineren met ondersteuning voor de hele O&I-keten – van fundamenteel onderzoek tot marktintroductie van innovaties.

Door O&I centraal te stellen in het economisch en investeringsbeleid van de EU, beoogt het programma het concurrentievermogen, de duurzaamheid, veiligheid en weerbaarheid van de Unie te versterken. In de context van mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, volksgezondheid, geopolitieke spanningen, technologische transformaties en demografische ontwikkelingen, acht de Commissie structurele investeringen in O&I onmisbaar.

Het programma beoogt onder meer de wetenschappelijke vrijheid en openheid te bevorderen, Europa's kennisbasis te versterken met duidelijke Europese meerwaarde, onderzoekscarrières aantrekkelijker te maken en talent uit Europa en daarbuiten aan te trekken en te behouden, publieke en private investeringen te mobiliseren over de hele innovatieketen – van fundamenteel onderzoek tot marktintroductie, samenhang en complementariteit tussen EU-financiering en nationale investeringen te verbeteren, de inzet van EU-middelen te richten op strategische domeinen zoals de interne markt, digitalisering, groene transitie, veiligheid, sociale cohesie en weerbaarheid en de toegang tot financiering te vereenvoudigen via snellere, gebruiksvriendelijke en geharmoniseerde procedures.

In overeenstemming met de aanbevelingen uit het Draghi-rapport<sup>1</sup> zal het programma zich richten op strategische prioriteiten, met behoud van ruimte voor *bottom-up* onderzoek, publiek-private

---

<sup>1</sup> [Kabinetsreactie Draghi-rapport](#) | [Rapport](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

samenwerking versterken in een vereenvoudigd landschap, meer ondersteuning bieden aan baanbrekende en disruptieve innovaties en de toegankelijkheid voor begunstigden vergroten.

Er wordt een nauwe koppeling voorzien met het Europees Concurrentievermogenfonds (hierna: ECF), om een doorstroming te garanderen van fundamenteel onderzoek naar toegepaste innovatie, startups en scale-ups en, waar relevant, industriebeleid. Er komt één gemeenschappelijke set regels (*single rulebook*) voor beide instrumenten.

Het voorstel omvat de mogelijkheid tot ondersteuning van projecten met *dual-use* toepassingen (zowel een civiele als een militaire toepassing). Niet-EU-landen behouden de mogelijkheid zich te associëren aan het kaderprogramma. Het programma zorgt waar nodig voor een multidisciplinaire aanpak en integreert sociale en geesteswetenschappen (SGW) in alle onderdelen, inclusief specifieke oproepen voor SGW-gerelateerde onderwerpen. Het programma levert een belangrijke bijdrage aan het verhogen van publieke en private investeringen in O&I in de lidstaten, en het bereiken van de doelstelling om minimaal 3% van het bruto binnenlands product (bbp) van de EU aan O&I te besteden.

Het programma bestaat uit vier pijlers; I) *Excellente Wetenshape*, II) *Concurrentievermogen en Maatschappij*, III) *Innovatie* en IV) *Europese onderzoeksruimte*

De eerste pijler, genaamd 'Excellente Wetenschap', heeft als doel de wetenschappelijke basis van de EU te versterken, toptalent aan te trekken en excellent onderzoek in Europa te bevorderen. Het bevat de onderdelen Europese Onderzoeksraad (*European Research Council*; hierna: ERC), *Marie Skłodowska-Curie Actions* (hierna: MSCA) en *Science for EU Policies* via ondersteuning van het *Joint Research Centre* (hierna: JRC). Indicatief budget voor deze pijler is 44 miljard euro.

De tweede pijler, genaamd 'Concurrentievermogen en Maatschappij', heeft als doel samenwerkingsgerichte O&I (*collaborative research*) te ondersteunen op gebieden met een grote maatschappelijke impact. De thematische prioritering van het onderdeel Concurrentievermogen van pijler II komt overeen met het ECF. In de werkprogramma's van het ECF<sup>2</sup> wordt richting gegeven aan het samenwerkingsgerichte O&I binnen het onderdeel Concurrentievermogen.

Het onderdeel Maatschappij ondersteunt activiteiten die mondiale maatschappelijke uitdagingen aanpakken, zoals het versterken van democratische waarden, bestrijden van desinformatie, bevorderen van inclusie en groei en het behandelen van demografische en intergenerationele vraagstukken, inclusief migratie en integratie. Daarnaast draagt het onderdeel Maatschappij tot en met 2030 bij aan het behalen van de doelen van de EU-missies zoals geïdentificeerd onder het huidige Horizon Europe-programma. Het onderdeel Maatschappij ondersteunt tevens het O&I-gedeelte van de *New European Bauhaus* voorziening m.b.t. de leefomgeving. Indicatief budget

---

<sup>2</sup> Deze werkprogramma's worden vastgesteld onder hoofdstukken IV tot en met VII van de verordening voor het ECF en worden aangenomen overeenkomstig artikel 15 van deze verordening.

voor deze pijler betreft 75,9 miljard euro, waarvan 68,3 miljard euro voor het onderdeel concurrentievermogen en 7,6 miljard euro voor het onderdeel Maatschappij.

De derde pijler, genaamd 'Innovatie', heeft als doel innovatie in Europa te ondersteunen, met een focus op het bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en businessmodellen. Het bestaat uit de *European Innovation Council* (hierna: EIC) en innovatieve ecosystemen. De EIC zal worden uitgebreid om gefaseerd financiering te bieden voor hoogrisico- en disruptieve projecten en zal een sterke focus introduceren op startups in de defensie- en *dual-use* sector. Indicatief budget voor deze pijler betreft 38,8 miljard euro.

De vierde pijler, 'Europese Onderzoeksruiimte', heeft als doel de ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruiimte (hierna: ERA) te ondersteunen, met focus op het bevorderen van excellentie, inclusiviteit en impact. Het bevat de onderdelen *ERA-policies*, *Research and Technology Infrastructures* en *Widening Participation and Spreading Excellence*. De Commissie stelt een nieuwe aanpak voor in het onderdeel gericht op het verbreden van de deelname over de hele ERA. *Widening* landen worden voortaan ingedeeld in twee categorieën: *widening* landen en transitielanden. De bijdrage voor de eerste categorie wordt meer voorwaardelijk aan nationale investeringen in O&I. Indicatief budget voor deze pijler betreft 16,3 miljard euro, waarvan 5,3 miljard voor het onderdeel *Widening Participation*.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment voor Horizon Europe is onderdeel van het impact assessment voor het ECF. Het is gericht op het al dan niet samenvoegen van bestaande programma's in één concurrentievermogenfonds. Dit heeft ertoe geleid dat er twee voorstellen zijn opgesteld, één voor het ECF en één voor een eigenstandig kaderprogramma voor O&I, om de integriteit van O&I en de voorwaarden uit artikel 182 van de VWEU te waarborgen. Het impact assessment van de Commissie gaat inhoudelijk niet in op de samenhang tussen Horizon Europe en het ECF en op het toepassen van *dual-use* en defensiegerelateerde O&I onder Horizon Europe.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK<sup>3</sup> is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 2245

maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Zoals het rapport van Draghi duidelijk heeft gemaakt, is de versterking van het Europees concurrentievermogen essentieel voor de toekomst van de EU. Draghi benadrukt het belang van het huidige Horizon Europe (2021-2027) en de opvolger ervan voor het stimuleren van innovatie en concurrentievermogen in Europa. Het kabinet onderschrijft in reactie op dit rapport<sup>4</sup> dat O&I de katalysatoren zijn voor productiviteit en welvaart. Het is daarbij van belang om in te zetten op het volledige spectrum van kennisontwikkeling: van fundamenteel onderzoek tot toegepast onderzoek, ontwikkeling en innovatie en meer aandacht voor valorisatie. Investerings in O&I zijn een randvoorwaarde voor het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, het versterken van het concurrentievermogen en de weerbaarheid van Nederland en de EU.

Een eigenstandig EU-kaderprogramma voor O&I met toegewijd budget is daarom belangrijk voor zowel Europa als voor Nederland. Nederlandse universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten, overheden en bedrijven doen zeer succesvol mee in het huidige kaderprogramma, Horizon Europe.<sup>5</sup> Het kaderprogramma stelt het Nederlandse kennisveld en het innovatieve bedrijfsleven in staat om mee te doen met de internationale top. Het programma stimuleert zowel publieke als private investeringen in O&I in Nederland en ondersteunt zo de doelstelling om minstens 3% van het bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Het belang van het faciliteren van de aansluiting bij Europese O&I-initiatieven heeft het kabinet recent benadrukt in de Kamerbrief over 3%-R&D-actieplan.<sup>6</sup>

Het kabinet zet zich al lange tijd in voor een sterk, op excellentie en impact gebaseerd kaderprogramma. Alleen inzet op O&I dat excellent is, is zinvol. In het *vision paper* over het tiende kaderprogramma onderschrijft het kabinet de noodzaak van voortzetting van het succes van Horizon Europe.<sup>7</sup> Het kaderprogramma dient op een samenhangende en integrale wijze het hele spectrum van O&I te ondersteunen: van fundamenteel onderzoek tot innovatie, commercialisatie en maatschappelijke impact, en van nieuwsgierigheid-gedreven tot thematisch gestuurd O&I. Het is belangrijk om de impact te versterken door meer strategische keuzes te maken binnen de

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 21501-30, nr. 614

<sup>5</sup> Uit analyses van RVO blijkt dat sinds de start van Horizon Europe in 2021 reeds 4,5 miljard euro is toegekend aan Nederlandse deelnemers. Zie ook het Horizon Europe dashboard van de Europese Commissie voor data over de Nederlandse deelname: [EU Funding & Tenders Portal](#)

<sup>6</sup> Kamerstuk 33009, nr.165

<sup>7</sup> Kamerstuk 33009, nr. 149

thematisch georiënteerde onderdelen van het kaderprogramma voor strategische onderzoeksgebieden en technologieën. Belangrijke uitgangspunten zijn daarom dat de beste projectvoorstellen worden geselecteerd door middel van open competitie, op basis van excellentie en impact, en dat open en veilige internationale samenwerking mogelijk wordt gemaakt. Op deze wijze kunnen O&I-ecosystemen op strategische thema's binnen Europa floreren en groeien.

Het kabinet stimuleert op dit moment Nederlandse deelname aan Horizon Europe (2021-2027) door ondersteuning van indieners via een *National Contact Point* (NCP), belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Daarnaast komt de subsidieregeling matching Horizon Europe<sup>8</sup> publiek-gefinancierde deelnemers tegemoet in de eigen bijdrage (matchingsdruk) die samenhangt met hun deelname aan het huidige kaderprogramma. Tenslotte investeert het kabinet onder het huidige kaderprogramma, via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en diverse regelingen, in de Horizon Europe-partnerschappen zodat op strategische thema's meerjarig kan worden samengewerkt met internationale partners en de Commissie.

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

Concurrentievermogen, waaronder O&I, is één van de prioriteiten van het nieuwe MFK en dient als zodanig sterk verankerd te zijn. Nederland beoordeelt het voorstel op hoofdlijnen positief. Het voorstel is grotendeels in lijn met het Nederlandse *vision paper*: een eigenstandig, coherent en ambitieus kaderprogramma, dat via de principes van excellentie en impact de hele kennisketen ondersteunt. Het kabinet is verheugd dat het voorstel voor het nieuwe kaderprogramma voortbouwt op veertig jaar ervaring met kaderprogramma's en specifiek de pijlerstructuur uit het huidige Horizon Europe-kaderprogramma (2021-2027) grotendeels voortzet. Ook is het kabinet zeer positief over de aangekondigde versterking van de ERC en de EIC.<sup>9</sup> Het kabinet onderschrijft de beoogde verhoudingen van het voorstel voor het versterken van het fundament van O&I.<sup>10</sup> Beiden zijn essentieel voor de kennisketen. Het voorstel sluit goed aan bij de adviezen van Draghi, die onderstrepen dat O&I katalysatoren zijn voor productiviteit, welvaart en veiligheid,<sup>11</sup> en bij het Nederlandse *vision paper*. Een breed scala aan grote uitdagingen op het terrein van o.a. (cyber)veiligheid, effecten van klimaatverandering, landbouw, gezondheid en transport dienen in de gezamenlijke Europese context opgepakt te worden. Door de verbinding tussen het ECF en Horizon Europe kunnen de O&I-activiteiten met betrekking tot fundamenteel onderzoek, samenwerkingsgericht onderzoek en de ondersteuning van hoogtechnologische startups aansluiting vinden bij het ECF-beleid.

In algemene zin merkt het kabinet op dat het voorstel voornamelijk de hoofdlijnen voor het programma schetst, waardoor de uitwerking via werkprogramma's een bepalendere rol krijgt (o.a. geplaatst onder het ECF). Hier is het kabinet kritisch op omdat dit kan leiden tot te veel sturing

---

<sup>8</sup> [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling matching Horizon Europe - BWBR0048107](https://wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling matching Horizon Europe - BWBR0048107)

<sup>9</sup> [Kamerbrief bij Vision paper FP10 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://Kamerbrief bij Vision paper FP10 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl)

<sup>10</sup> Met investeringen in talent zoals beoogd in pijler I en onderzoek infrastructuur zoals beoogd in pijler III

<sup>11</sup> [Kabinetsreactie Draghi-rapport | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://Kabinetsreactie Draghi-rapport | Rapport | Rijksoverheid.nl)

vanuit de Commissie of te weinig sturing en aansluiting op O&I-beleid vanuit lidstaten. Betrokkenheid van lidstaten borgt een effectieve en samenhangende Europese inzet. Het kabinet stuurt aan op een *governance*-structuur en programmering die de gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen lidstaten en de Commissie reflecteert en de O&I belangen prioriteert. Ook acht het kabinet het van belang dat veldpartijen, zoals universiteiten, hogescholen, kennisinstellingen, mkb en industrie een rol hebben in het vormgeven van de werkprogramma's. Het betrekken van verschillende perspectieven en actoren kan complex zijn, maar faciliteert het maken van strategische keuzes vanuit een breder perspectief. Het kabinet zet in algemene zin in op een helder onderscheid en complementariteit tussen O&I-activiteiten binnen Horizon Europe en activiteiten die uitvoering geven aan industriebeleid binnen het ECF. Tevens vraagt het kabinet aandacht voor de belangrijke bijdrage van O&I aan maatschappelijke opgaven en transities. Regelgeving die betrekking heeft op Horizon Europe dient daarbij voldoende toegesneden te zijn op het ondersteunen van O&I en de juiste balans tussen openheid en veiligheid te borgen, ook met het oog op toepassing van *dual-use*- en defensie-O&I. Het is belangrijk dat bovenstaande concreter wordt uitgewerkt om uitvoerbaarheid van het programma te borgen.

Het kabinet is tevreden dat excellentie en impact expliciet worden benoemd als selectiecriteria. Deze criteria kunnen sterker worden benadrukt als overkoepelende uitgangspunten, in het bijzonder ook voor die onderdelen van Horizon Europe die via het ECF worden vormgegeven. Open competitie is essentieel om excellentie te bevorderen en dient over het gehele kaderprogramma plaats te vinden.

Het kabinet verwelkomt de sterke inzet van de Commissie op vereenvoudiging binnen Horizon Europe om administratieve lasten en complexiteit te verminderen, en zo snelheid en flexibiliteit voor begunstigden te vergroten. Het kaderprogramma wordt onder meer vereenvoudigd door het werkprogramma korter en minder directief te maken, het aantal onderwerpen te verminderen en open thema's in te voeren die meer keuzevrijheid aan aanvragers geven. Ook de toepassing van lumpsumfinanciering en andere vereenvoudigde kostopties wordt uitgebreid. De maximale tijd om een subsidie toe te kennen wordt teruggebracht van acht tot zeven maanden. Hierbij wordt een stap gemaakt om versnelling aan te brengen waarbij excellentie in de evaluatieprocedure geborgd blijft. Het kabinet is tegen het voorstel om bijdragen voor personele inzet niet meer te baseren op daadwerkelijke salariskosten, maar op één standaardtarief voor personeel. De ervaring met het huidige programma, waarin beide opties mogelijk zijn, leert dat één standaardtarief voor personeel voor Nederlandse deelnemers financieel zeer negatief uitvalt door de relatief hoge salariskosten in ons land.

De gemeenschappelijke set spelregels van het ECF zal van toepassing zijn op Horizon Europe, maar bevat weinig detailinformatie. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre deze gemeenschappelijke set spelregels ook goed toegesneden is op O&I-financiering, bijvoorbeeld voor de mate van risico's die nodig zijn. Het kabinet zet zich ervoor in dat regelgeving van het ECF voldoende toegesneden dient te zijn op het ondersteunen van O&I in Horizon Europe en hierbij de juiste balans te vinden tussen openheid en veiligheid, zeker met het oog op het toestaan van *dual-*

*use*-onderzoek. Het kabinet pleit voor het gelijktrekken van eigendomscontroleprocedures tussen Horizon en het ECF voor de calls die dit vereisen, met een grote rol voor de Commissie maar met behoud van adequate betrokkenheid van lidstaten.

Het voorstel benoemt onder meer dat het potentieel voor innovatieve aanbesteding wordt onderbenut. Dit is een belemmering voor de interne markt en daarmee voor het onderling verbinden van O&I-ecosystemen. Het is daarom van belang dat, zoals voorgesteld, inkoop van innovatieve oplossingen onderdeel blijft van het instrumentarium en gericht worden ingezet.

Het kabinet verwelkomt dat *open science* het uitgangspunt blijft in het kaderprogramma, met een nog striktere nadruk op FAIR principes,<sup>12</sup> onder het adagium 'open waar mogelijk, gesloten waar nodig'. Het kabinet mist specifieke voorstellen om de benodigde disseminatie van resultaten uit O&I-projecten vorm te geven.

Het kabinet steunt de voortzetting van de mogelijkheden voor samenwerking met niet EU-landen in het kaderprogramma, met associatie als meest nauwe vorm. Open en strategische samenwerking met niet-EU-lidstaten, gebaseerd op excellentie, impact, gedeelde waarden, respect voor rechtsstaatprincipes en de wederkerigheid van mensenrechten, is essentieel voor de wereldwijde impact van Europees O&I. Door in mondiale samenwerking Europese waarden uit te dragen, zoals open wetenschap, academische vrijheid, gendergelijkheid en wetenschappelijke integriteit, kan het kaderprogramma Europa's aantrekkingskracht en wereldwijde positie versterken. Het kabinet merkt op dat de Commissie hierbij in algemene zin aandacht heeft voor de balans tussen de risico's en voordelen in de samenwerking met andere landen. Het kabinet volgt de afweging dat er bij de EIC-activiteiten gericht op defensie wordt aangesloten bij de associatievoorwaarden van het defensieonderdeel in het ECF. Het kabinet stelt echter vast dat het voorstel nog te weinig duidelijkheid verschaft over veilige internationale samenwerking op strategische gevoelige thema's zoals *dual-use* O&I. Ook ontbreken volgens het kabinet afdoende waarborgen die voorzien in mogelijkheden om samenwerkingen met niet-EU landen tussentijds te herzien, indien daar aanleiding toe is.

Het kabinet mist een duidelijke verwijzing in het voorstel naar de randvoorwaarden die nodig zijn om veilig samen te werken. Voor Nederland is het belangrijk dat kennisveiligheidsmaatregelen, waar relevant en noodzakelijk, worden benoemd als een voorwaarde voor deelname aan Horizon Europe en worden verankerd in de gemeenschappelijke set spelregels van het ECF. Het kabinet zet zich actief in voor het bevorderen van een gelijk speelveld op het gebied van kennisveiligheidsbeleid in de EU om te voorkomen dat potentiële risicovolle samenwerkingen gefaciliteerd worden binnen het kaderprogramma en te borgen dat Nederland een aantrekkelijke plek blijft voor internationaal talent en wetenschappelijke mondiale samenwerking.

Het kabinet verwelkomt de intentie om in Horizon Europe *dual-use* O&I toe te staan om het potentieel aan synergie tussen civiele en defensiegerelateerde O&I beter te benutten. Aangezien

---

<sup>12</sup> FAIR staat voor: findable, accessible, interoperable en reusable



het voorstel onvoldoende duidelijkheid schept over de nadere uitwerking benadrukt het kabinet met het oog hierop de noodzaak voor heldere regelgeving, opgesteld in samenspraak met lidstaten, waarin duidelijke deelnamevoorwaarden, evaluatie- en geschiktheidscriteria, verantwoordelijkheidsafspraken, implementatiemodaliteiten en monitoringsmechanismen staan beschreven. Als aandachtspunten hierbij benadrukt het kabinet onder andere het belang van openheid en tussentijdse bijsturingsmogelijkheden voor samenwerkingsmogelijkheden met niet-EU landen, het waarborgen van de toegankelijkheid voor civiele partijen, proportionele veiligheidseisen, het inbedden van ethische kaders en de toepassing van *open science*.

Als overkoepelend uitgangspunt hecht het kabinet eraan dat het zwaartepunt van de beschikbare middelen en de programmering van het kaderprogramma bij civiele toepassingen ligt, gezien de op defensie toegespitste O&I-mogelijkheden in het ECF. De samenhang met dit onderdeel in het ECF is op dit moment nog onvoldoende duidelijk en verdient wat het kabinet betreft nadere duiding. Het kabinet zet in op het faciliteren van goede mogelijkheden voor synergie tussen civiele en *dual-use* O&I-activiteiten in Horizon met op defensie gerichte O&I-activiteiten in het ECF, ook om duplicatie te voorkomen.

Het kabinet ziet dat de toenemende focus op *dual-use* in de Europese context ook nationale inzet vereist. Om het huidige succes van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven in het kaderprogramma voort te zetten is het belangrijk de aansluiting van Nederlandse deelname te borgen. Het kabinet erkent de noodzaak om het Nederlandse O&I-veld hierop voor te bereiden.

Het kabinet verwelkomt de intentie voor een strategisch, coherent thematisch portfolio met partnerschappen zonder onderlinge duplicatie, dat conform het voorstel voorziet in meerdere vormen van samenwerking tussen betrokken actoren: publiek-publiek, publiek-privaat en publiek-publiek-privaat. Deze grensoverschrijdende partnerschappen versterken de nationale inzet op O&I. Het kabinet wijst erop dat, indien daar noodzaak toe is, de mogelijkheid voor medegefinancierde partnerschappen die geen *joint undertaking* betreffen moet blijven bestaan. Ook wijst het kabinet op het belang van de mogelijkheid voor partners om *in-kind* bijdragen te leveren. Met het oog op vereenvoudiging, voorspelbaarheid en gebruiksvriendelijkheid voor begunstigten acht het kabinet het acceptabel om regels, waar mogelijk, te harmoniseren en te vereenvoudigen. Het kabinet is benieuwd naar de nadere uitwerking van de voorgestelde synergie met het ECF. Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor pan-Europese thematische relevantie als selectiecriterium, maar plaatst vraagtekens bij de voorgestelde 'gebalanceerde geografische verdeling aan partners binnen lidstaten' ter uitwerking van dit criterium. Ook hier moeten excellentie en impact de leidende criteria zijn.

Het kabinet verwelkomt dat multidisciplinariteit, waaronder integratie van SGW, wordt benoemd als uitgangspunt. Het kabinet vraagt zich af hoe dit perspectief, in de juiste mate, op de juiste manier wordt meegenomen in de programmering die via het ECF verloopt. Samenwerking over de volle breedte van de wetenschap is van groot belang voor vernieuwing waarbij er voldoende oog moet zijn voor de maatschappelijke impact van O&I.

### *Pijler I: Excellente wetenschap*

Het kabinet verwelkomt het behoud van een aparte pijler gericht op excellente wetenschap. Dit is de kraamkamer van maatschappelijke en economische innovatie, en daarmee essentieel voor ons concurrentievermogen. In de voorstellen voor Horizon Europe en het ECF wordt meer nadruk gelegd op innovatie en opschaling. Het is van belang om daarnaast aan de excellente kennisbasis te blijven bouwen, om ook in de toekomst innovatief te blijven, academische vrijheid en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek te garanderen en te zorgen dat het benodigde talent in de EU blijft. Pijler I is een voedingsbodem voor pijlers II en III. Om die reden verwelkomt het kabinet de aandacht voor ongebonden fundamenteel onderzoek.

De ERC is voor Nederland en de EU een zeer succesvol instrument om de meest excellente wetenschappers aan te trekken en baanbrekende, risicovolle, fundamenteel wetenschappelijke onderzoeksprojecten te ondersteunen. De ERC laat bij uitstek de meerwaarde van op excellentie gebaseerde open competitie zien en is met het *bottom-up* karakter een goede aanvulling op de *top-down* ingerichte tweede pijler. De ERC heeft zich de afgelopen jaren getoond als belangrijkste bron voor patenten en Nobelprijswinnaars binnen het kaderprogramma. De ERC legt daarmee een onmisbare basis voor een innovatief Europa. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de rol van de ERC te verstevigen. Het kabinet ziet het *bottom-up* karakter, de focus op excellentie en de onafhankelijkheid van de ERC als voornaamste succesfactoren, en zal zich inzetten om deze te blijven waarborgen.

Het kabinet is voorstander van MSCA omdat het bijdraagt aan de excellente kennisbasis van de EU door internationale en intersectorale mobiliteit van onderzoekers te versterken en jonge wetenschappers op te leiden. Er worden wijzigingen voorgesteld die inzet op thematische, *top-down* sturing mogelijk maken en afwijken van het excellentie criterium. Het kabinet is hier geen voorstander van. Het *bottom-up* karakter van MSCA anticipeert in een vroeg stadium op opkomende onderwerpen, zoals AI.<sup>13</sup> Dit onderstreept het belang van nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek voor het toekomstige concurrentievermogen van de EU.

Het kabinet ondersteunt de verwijzingen rondom het borgen van goede werkomstandigheden van onderzoekers. Het kabinet ziet daarbij graag een brede opvatting over erkenning van talent, conform het programma Erkennen & Waarderen. Het succes van de Nederlandse deelname aan het kaderprogramma en het vermogen om het beste talent aan te trekken en te behouden valt en staat ook bij goede (nationale) voorwaarden rondom arbeidsmobiliteit.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ongeveer 20% van de gefinancierde 'MSCA doctoral networks' onder Horizon Europe kent momenteel een sterke AI-component. Dit is een verdubbeling sinds Horizon 2020.

<sup>14</sup> Om optimaal toegang te kunnen krijgen tot deze Europese fondsen en toptalent, is het belangrijk dat het Nederlandse beleid op tijdelijke contracten, kennismigratie en de 30% regeling aantrekkelijk blijft voor zowel werkgever als werknemer om toptalent daadwerkelijk aan te kunnen trekken en voor de benodigde projectduur in dienst te kunnen nemen.

Het kabinet verwelkomt het voortzetten van het JRC onder Horizon Europe. De JRC richt zich voornamelijk op de vier thematische beleidskaders uit het onderdeel Concurrentievermogen uit de tweede pijler, gelinkt aan het ECF. Het kabinet vraagt hierbij ook aandacht voor andere relevante maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld zoals gedefinieerd onderdeel Maatschappij van de tweede pijler. Samenwerking tussen het JRC en kennisinstellingen in de lidstaten is wat Nederland betreft van belang voor het ondersteunen van de beleidsdoelen van de EU.

#### *Pijler II: Concurrentievermogen en Maatschappij*

Het kabinet waardeert dat er een koppeling wordt gemaakt tussen het ECF en pijler II ten aanzien van de thematische sturing. De samenhang van de inzet op vier *policy windows* (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie; (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie; (iii) digitaal leiderschap; en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart is van belang om O&I-beleid en industriebeleid op elkaar aan te laten sluiten. Het *policy window* schone transitie en industriële decarbonisatie lijkt ruimte te bieden voor nucleaire ontwikkelingen, zoals kernenergie. Dat kan het kabinet verwelkomen. Daarbij is het kabinet benieuwd naar de aansluiting van Horizon Europe op het (nog te publiceren) voorstel voor Euratom ten aanzien van nucleaire innovaties.

De *policy windows* zijn echter heel breed. Voor O&I-beleid gaat het erom dat vernieuwende en risicovolle ontwikkelingen ondersteund worden, waarvoor excellentie en impact van belang zijn. Om te bepalen welke langetermijninvesteringen nodig zijn ten behoeve van het concurrentievermogen en maatschappelijke doelen vindt het kabinet het belangrijk om meer focus aan te brengen in strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden. Er wordt echter nog onvoldoende voorzien in het maken van scherpere keuzes voor strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden. Het kabinet dringt aan op het inrichten van een strategisch proces, zoals nationaal is doorlopen met de Nationale Technologiestrategie, om deze focus aan te brengen.

Bij het maken van strategische keuzes binnen het kaderprogramma, alsook de programmering die daarop volgt, is inspraak van experts en overheden nodig. Daardoor houden de keuzes die worden gemaakt rekening met de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen, (lokale) kennis van maatschappelijke uitdagingen en doorbraakinnovaties. In het O&I-domein is het in het bijzonder van belang open te staan voor nieuwe ontwikkelingen en inzichten en verder te kijken dan belangen van gevestigde partijen. Ook is het van belang om Europees en nationaal beleid beter op elkaar af te stemmen. Het kabinet pleit dan ook voor een overkoepelend comité voor pijler II, met vertegenwoordigers van lidstaten, universiteiten, kennisinstellingen, hogescholen, bedrijven en durfinvesteerders. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het samenwerkingsgerichte element van deze pijler. Dit comité moet sturing kunnen geven aan de focus die binnen de *policy windows* wordt aangebracht op strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden, bijvoorbeeld in kwantum, biotechnologie of kunstmatige intelligentie, alsook in de programmering.

De inbedding van het op defensie toegespitste onderdeel in het kaderprogramma en de verhouding met het betreffende *policy window* van het ECF is onduidelijk. Het kabinet acht dit onderdeel het

best op zijn plaats in het ECF, zonder inbedding in Horizon Europe, gezien de substantieel andere doelgroep en regels die collaboratief onderzoek in dit onderzoeksdomein met zich meebrengt. Het kabinet vindt het belangrijk dat er ook aandacht is voor civiele veiligheid en weerbaarheid.

In het kader van goede besluitvorming is het kabinet positief over het concept van een *Observatory of Emerging Technologies* dat beleid met feiten dient te onderbouwen. De oplegger bij het voorstel voor de verordening refereert aan zogenaamde '*moonshots*', die niet worden benoemd in het voorstel zelf. *Moonshots* zijn voorbeelden van aansprekende O&I-uitdagingen, die onder andere via Horizon Europe zouden kunnen worden gefinancierd. Het kabinet vraagt de Commissie om duidelijkheid te verschaffen over deze *moonshots*, en de financiering daarvan, mede op basis van de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van missies.<sup>15</sup> Het kabinet is ook benieuwd naar de verhouding tussen *moonshots* en de partnerschappen.

Voor het kabinet is het belangrijk dat, conform de adviezen van Letta<sup>16</sup> en Draghi, kennisontwikkeling en opschaling beter worden geïntegreerd en verbonden om het EU-concurrentievermogen te versterken. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat er wordt ingezet op grensoverschrijdende O&I-ecosystemen die strategische onderzoeksprioriteiten en technologiegebieden langdurig, gericht en substantieel ondersteunen, met voldoende aandacht voor de gehele kennisketen: van fundamenteel onderzoek richting introductie op de markt. Hierdoor wordt de samenwerking tussen publieke en private deelnemers, inclusief innovatief mkb, bevorderd en kunnen we de weg van idee tot markt borgen.<sup>17</sup>

Het is onduidelijk hoe het onderdeel Maatschappij, dat eigenstandig onder Horizon Europe wordt uitgevoerd, zich verhoudt tot het onderdeel Concurrentievermogen van pijler II en het ECF. Maatschappelijke innovaties leveren immers een belangrijke bijdrage aan het Europees concurrentievermogen en vice versa. De *New European Bauhaus Facility* en de missies worden voortgezet onder dit deel. Het is goed om thematisch voort te bouwen op dat wat onder de huidige programmaperiode is ingezet. Het kabinet is echter kritisch op het gebrek aan samenhang tussen deze instrumenten ten opzichte van de rest van het programma.

### *Pijler III: Innovatie*

Het kabinet verwelkomt het voortzetten van de EIC binnen Horizon Europe en in het bijzonder de versterkte inzet op dit onderdeel. Ook de versimpelingsvoorstellen voor de EIC worden in algemene zin verwelkomd. Meer focus op uitdaging-gedreven, hoog-risicovolle financiering in verschillende fasen (de 'ARPA-aanpak') is positief, al benadrukt het kabinet daarnaast de toegevoegde waarde van voortzetting van het bestaande EIC-instrumentarium, zonder 'ARPA-aanpak'. In het bijzonder de *Accelerator* is van belang voor de ondersteuning van hoogtechnologische startups. Als algemeen uitgangspunt benadrukt het kabinet het belang van

---

<sup>15</sup> Kamerstuk 22 112, nr 3781

<sup>16</sup> [Appreciatie Letta Rapport "Much more than a Market" | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>17</sup> [The Netherlands vision paper on the future EU Framework Programme for Research and Innovation FP10 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

een balans tussen thematisch-gedreven en *bottom-up* mogelijkheden voor bedrijven binnen de EIC.

Het kabinet vraagt zich af hoe de eveneens voorgestelde 'DARPA'-aanpak<sup>18</sup> in de EIC zich verhoudt tot de onder het ECF voorziene inzet op defensie-gerelateerde startups en scale-ups. Het kabinet is vanwege deze verdubbeling van mening dat het budgettaire zwaartepunt binnen de EIC bij niet-defensie-gerelateerde activiteiten moet liggen mede gezien de uitdagingen rondom concurrentievermogen die verder reiken dan defensie alleen. Bij de uitwerking van de 'DARPA'-aanpak benadrukt het kabinet het belang van op excellentie-gebaseerde open competitie. De aandachtspunten, zoals hierboven benoemd onder *dual-use* worden hierbij in acht genomen.

Het kabinet is kritisch op het voornemen om het mogelijk te maken financiering vanuit het *Transition*-instrument, onderdeel van de EIC, zonder voorafgaande call gebaseerd op open competitie en excellentie beschikbaar te stellen.

Voor het instrument voor innovatieve ecosystemen wil het kabinet de succesvolle aanpak onder het huidige kaderprogramma voortzetten. Dit stimuleert namelijk internationale samenwerking en private investeringen ten aanzien van *bottom-up* marktgedreven O&I-projecten van innovatief mkb. Het kabinet streeft naar een integrale aanpak voor ecosystemen, in samenhang met de door het kabinet gewenste ecosystemenaanpak onder pijler II.

Het kabinet hecht er tenslotte aan dat dit voorstel coherent en complementair is aan het ECF, het *Innovation Fund*, *Single Market Programme* en *Connecting Europe Facility*. Het kabinet pleit hierbij in het bijzonder voor een adequate aansluiting van de *EIC-Accelerator* en het *Scaleup Europe Fund*<sup>19</sup> met de onder het ECF voorziene opschalingsfaciliteit en voor complementariteit met het *European Tech Champions Initiative* (ETCI).

#### *Pijler IV: Europese Onderzoeksruimte*

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor de rol van het kaderprogramma in de vervolmaking van de Europese Onderzoeksruimte, waar relevant in synergie met andere programma's zoals Erasmus+. Het kabinet is voorstander van het ondersteunen van zowel onderzoeks- als technologie-infrastructuren via Horizon Europe. Onderzoeksinfrastructuren bevorderen wetenschappelijke en technologische vooruitgang door netwerken en (digitale) middelen te bundelen en toegang te bieden tot geavanceerd onderzoek, data en rekenfaciliteiten. Technologie-infrastructuren spelen een cruciale rol in de technologische ontwikkeling door het testen en opschalen van nieuwe en innovatieve technologieën, door het bieden van relevante faciliteiten, apparatuur, capaciteit en ondersteunende diensten. Hoewel het kabinet voorstander is van de mogelijkheid om maximaal 20% bij te dragen aan de bouw van cruciale, wereldwijde faciliteiten, wil het kabinet ervoor waken dat een (te) groot deel van het budget naar één of enkele zeer kostbare, grote faciliteiten gaat en er (te) weinig ruimte overblijft voor het financieren van

---

<sup>18</sup> Aanpak gebaseerd op de Amerikaanse Defense Advanced Research Projects Agency

<sup>19</sup> Kamerstuk 22112, nr. 4098.

cruciale, kleinere, maar even belangrijke, infrastructuren. Hierbij moet ook aandacht zijn voor het updaten en exploiteren van de Europese infrastructuur. Het kabinet steunt de verdere ontwikkeling van de FAIR-principes via onder meer het verder verbreden en verankeren van de *European Open Science Cloud*. De verplaatsing van het onderdeel 'infrastructuren' van de pijler I naar een pijler IV mag niet betekenen dat er ingeboet wordt aan excellentie als uitgangspunt voor dit instrument.

Het kabinet steunt de aanpak om 'widening landen' op te delen in twee categorieën omdat het succes van dit onderdeel zich uiteindelijk bewijst wanneer landen geen extra steun meer nodig hebben. Ook is het kabinet voorstander van het voorstel om de extra steun voor de *widening* landen voorwaardelijk te maken aan een verhoging van investeringen in O&I op nationaal niveau. Het kabinet is van mening dat voor het verder opbouwen van nationale capaciteiten het cohesiebeleid benut kan worden.

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

In een tussentijds evaluatierapport heeft het Europese Parlement de noodzaak onderschreven van een eigenstandig Horizon Europe, waarbij de opzet van het huidige kaderprogramma, dat nog loopt tot en met 2027, grotendeels overeind blijft. Binnen het parlement zijn er wel zorgen dat de Commissie te veel macht krijgt en de gewenste hervormingen, voorgesteld door Draghi en Letta, niet goed van de grond komen. Het voorstel wordt behandeld in de Commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE) van het Europese Parlement. De verwachte rapporteur voor het voorstel is Christian Ehler (EVP, Duitsland).

De voorgestelde structuur van het programma wordt door lidstaten gesteund. Lidstaten hebben in het verleden eensgezind gepleit voor een eigenstandig, op excellentie gebaseerd programma voor O&I dat voortbouwt op de ervaring met de voorgaande programma's. Voor meerdere lidstaten geldt dat zij het voorstel zullen beoordelen in het perspectief van de uitkomsten van de MFK-onderhandeling. Lidstaten vragen aandacht voor medezeggenschap en willen weten hoe Horizon Europe in de praktijk samenhangt met het ECF.

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

#### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 173, lid 3; artikel 182, lid 1; artikel 183 en artikel 188, tweede alinea; alsook op artikel 322, lid 1, punt a VWEU.

Artikel 173, lid 3 geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen in artikel 173, lid 1, die erop gericht zijn omstandigheden te creëren die nodig zijn voor het concurrentievermogen van de EU-industrie. Op basis van artikel 182, lid 1 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om een meerjarig kaderprogramma voor onderzoek en technologische

ontwikkeling vast te stellen. Op grond van artikel 183 VWEU kan de EU bepaalde regels voor de tenuitvoerlegging van het meerjarig kaderprogramma vaststellen (ten aanzien van deelnemingen voor ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten, en voor de verspreiding van de onderzoeksresultaten). Artikel 188, tweede alinea is een procedurele bepaling en geeft aan dat de aanvullende bepalingen betreffende de meerjarige kaderprogramma's, vervat in de artikelen 183 tot en met 185 VWEU, worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure. Artikel 322, lid 1 punt a geeft de EU de bevoegdheid om financiële regels vast te stellen. Het voorstel voor het specifieke programma is gebaseerd op artikel 182, lid 4 VWEU. Artikel 182, lid 4 VWEU geeft de Raad de bevoegdheid om specifieke programma's vast te stellen ter implementatie van het meerjarig kaderprogramma. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

Op het terrein van industrie is er sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU (artikel 6 VWEU). Op het terrein van O&I is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 3 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 via O&I het concurrentievermogen, de duurzaamheid, veiligheid en weerbaarheid van de EU te versterken. Gezien de schaalgrootte die benodigd is om deze doelstellingen het hoofd te bieden kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Samenwerking op basis van excellentie, impact en open competitie creëert de schaalgrootte die nodig is om te komen tot de beste oplossingen om grensoverschrijdende uitdagingen het hoofd te bieden, nieuwe economische kansen te ontwikkelen en de kennisbasis te versterken. 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 beleid van de Commissie is gericht op het bereiken van de Verdragsdoelstelling op het terrein van Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtevaart en Industrie. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel via O&I het concurrentievermogen, de duurzaamheid, veiligheid en weerbaarheid van de EU te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het kaderprogramma, in aanvulling op nationale initiatieven, een stabiele basis biedt voor risicovolle en

langetermijninvesteringen in O&I, waardoor ontwikkelingen worden versneld en impact wordt vergroot. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel zich richt op samenwerking en internationale competitie die het niveau van lidstaten overstijgt. Daarnaast laat het voorstel voldoende ruimte aan de lidstaten: in aanvulling op nationale initiatieven is het Europese kaderprogramma goed gepositioneerd om risicovolle en langetermijninvesteringen in onderzoek en innovatie te bieden.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van Horizon Europe zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over Horizon Europe niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij Horizon Europe moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. De verdeling van de middelen is opgenomen in artikel 6 van de conceptverordening (pagina 24).

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

In de effectbeoordeling van het ECF, gelinkt aan dit voorstel, stelt de Commissie dat er kostenvoordelen kunnen optreden omwille van versimpeling en verbeterde coördinatie tussen programma's. Dit gaat wel gepaard met initiële aanpassingskosten. De Commissie benoemt dat deze eenmalige aanpassingskosten hoog kunnen uitvallen voor aanvragers, begunstigten en organisaties die ingesteld zijn op de huidige structuur. Mogelijk heeft dit daardoor ook impact op uitvoeringsorganisaties. Van de ordegrrootte van deze effecten kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt. De effectbeoordeling richt zich niet concreet op de mogelijke financiële impact van het voorgestelde nieuwe Horizon Europe programma. Aangezien dit programma in grote lijnen voortbouwt op het voorgaande programma, zullen de initiële aanpassingskosten naar verwachting beperkt blijven voor Horizon Europe.

Indien er in het kader van Horizon Europe programma's worden opgezet waarbij cofinanciering vanuit de rijksoverheid en/of medeoverheden vereist is, bijvoorbeeld bij initiatieven (partnerschappen) in het kader van artikel 185 of artikel 187, VWEU, wordt hierover door de Raad



apart besloten en vindt in Nederland een afzonderlijke integrale beoordeling plaats van het nieuwe Commissievoorstel.

Het kabinet heeft ter stimulering van het succes van Nederlandse deelnemers onder het huidige Horizon Europe (2021-2028) maatregelen genomen, zoals eerder benoemd in het fiche. Hieronder vallen onder meer de ondersteuning vanuit RVO als *National Contact Point* en de subsidieregeling matching Horizon Europe.

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

Zowel universiteiten, hogescholen, kennisinstellingen, bedrijfsleven als overheden kunnen in aanmerking komen voor de middelen die ter beschikking worden gesteld. Deelnemers die gebruik maken van financiering uit Horizon Europe moeten voldoen aan de regelgeving die de Commissie oplegt bij het verstrekken van middelen. De Commissie heeft in haar voorstel een flink aantal vereenvoudigende maatregelen genomen, zoals hierboven geschetst, waardoor de regeldruk naar verwachting afneemt. Hierbij valt te denken aan vereenvoudiging van procedures en vermindering van administratieve lasten. Dit is met name belangrijk voor het faciliteren van nieuwe of minder ervaren deelnemers. Het kabinet is daarbij waakzaam op maatregelen die vooral vereenvoudigend werken voor de Commissie zelf, en nadelig kunnen zijn voor deelnemers.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De verwachting is dat Horizon Europe eigenstandig en in samenhang met het ECF zal bijdragen aan het vergroten van de Europese concurrentiekracht. Het accent in het voorstel ligt, meer dan in het lopende kaderprogramma, op het vergroten van de impact van het kaderprogramma op het concurrentievermogen van de EU, maar het heeft ook een belangrijke impact op zowel wetenschappelijk, economisch, als maatschappelijk niveau. Daarnaast is internationale samenwerking een belangrijk onderdeel van het kaderprogramma, en vaak onderdeel van bredere afspraken tussen de Commissie en derde landen. Dit is van belang met het oog op wetenschapsdiplomatie en stelt de EU in staat tot nauwere samenwerking met hoogontwikkelde landen op gebied van technologisch onderzoek.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Niet van toepassing.

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

De voorstellen voor de verordening en voor het specifieke programma bevatten geen gedelegeerde bevoegdheden. Wel bevatten de voorstellen een aantal bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Ten eerste krijgt de Commissie een bevoegdheid in het voorstel voor de verordening toegekend voor de werking van het "*Mutual Insurance Mechanism*" (MIM) (artikel 30, lid 2, voorstel

verordening). De Commissie stelt bij uitvoeringshandeling specifieke regels vast voor de werking van het MIM. Het toekennen van deze bevoegdheden acht het kabinet mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het toekennen van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet wenselijk zodat de Commissie, als manager van het MIM, snel en flexibel kan optreden. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening en niet om een wijziging/aanvulling van de verordening. De uitvoeringshandelingen worden zonder comitologieprocedure vastgesteld. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het kabinet het wenselijk acht dat de Commissie snel en flexibel kan optreden met betrekking tot het MIM.

Het voorstel voor het specifieke programma van Horizon Europe bevat voor de Commissie bevoegdheden om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze zien op het vaststellen van specifieke werkprogramma's ter implementatie van de acties onder bepaalde componenten (artikel 4, lid 2 voorstel specifiek programma), waaronder: European Research Council (ERC); European Innovation Council (EIC); Marie Skłodowska-Curie-acties (MSCA), mondiale maatschappelijke uitdagingen, EU-missies, nieuwe Europese Bauhaus-faciliteit, innovatie-ecosystemen, hervorming en verbetering van het Europese R&I-systeem, onderzoeks- en technologische infrastructuren, en het JJRC. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat wanneer de programma's in direct beheer van de Commissie worden uitgevoerd de benodigde snelheid wordt geborgd. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van het werkprogramma volgens eenvormige voorwaarden en niet om wijziging/aanvulling van het programma.

De Wetenschappelijke raad van de ERC doet een voorstel aan de Commissie voor het werkprogramma van de ERC (zie artikel 4, tweede lid onder a, voorstel specifiek programma). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats om de onafhankelijkheid van de ERC te waarborgen. In het geval de Commissie van mening is dat de Wetenschappelijke raad van de ERC de voorwaarden uit deze *Council Decision* niet heeft nageleefd kan de Commissie maatregelen nemen om de continuïteit in de uitvoering van het specifieke programma en de verwezenlijking van de doelstellingen ervan te waarborgen, waarbij zij de afwijkingen van de standpunten van de Wetenschappelijke Raad van de ERC uiteenzet en naar behoren motiveert (zie artikel 7, lid 4 voorstel specifiek programma).

De uitvoeringshandelingen van de onderdelen benoemd onder artikel 4, lid 2, onder b en c, van het voorstel specifiek programma worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat deze werkprogramma's aanzienlijke implicaties hebben voor lidstaten en de aansluiting met nationale prioriteiten daarom moet worden geborgd.

De Commissie stelt het werkprogramma voor het JRC vast met inachtneming van het advies van de Raad van Beheer van de JRC ('Board of Governors'), zonder toepassing van de

comitologieprocedure (zie artikel 4, lid 2, onder d). Deze zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid is hier volgens het kabinet op zijn plaats om de onafhankelijkheid van het JRC te waarborgen. De voorziene onafhankelijke rol van het JRC en de relatief beperkte directe belangen van individuele lidstaten, evenals de beperkte reikwijdte en het relatief geringe budget van dit onderdeel in Horizon Europe, rechtvaardigen deze procedure. Invloed van de lidstaten is reeds voldoende geborgd via hun rol in de Raad van Beheer die toezicht houdt op de activiteiten en strategische richting van het JRC. Deze Raad van Beheer bestaat namelijk uit door lidstaten afgevaardigde experts en adviseert de Directeur-Generaal en de Europese Commissie over de strategische rol van het JRC.

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

Het streven is om het voorstel in 2028 in werking te laten treden. Dit is haalbaar als de bredere onderhandelingen over het MFK tijdig afgerond worden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Horizon Europe wordt gemonitord via het *performance framework*.<sup>20</sup> Het *performance framework* voorziet in een uitvoeringsrapport tijdens de uitvoeringsfase van het voorstel, net als een terugblikkende evaluatie. Dit acht het kabinet wenselijk omdat het daarbij mogelijk is om tussentijds bij te sturen en achteraf inzicht te hebben in behaalde resultaten.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het voorstel zal naar verwachting bijdragen aan het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigen. Het is echter nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van deze impact.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Horizon Europe zal samenwerking met derde landen stimuleren op basis van gemeenschappelijk belang en wederzijds voordeel. Nader te bepalen laag- tot middeninkomenslanden kunnen ook zonder associatie bij deelname in aanmerking komen voor financiering uit dit programma.

---

<sup>20</sup> Zie ook BNC-fiche voorstel *performance framework*.

## Fiche 13: [MFK] Connecting Europe Facility

### 1. Algemene gegevens

#### a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het *Connecting Europe Facility*, tot aanpassing van Verordening (EU) 2024/1679 en tot intrekking van Verordening (EU) 2021/1153

#### b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

17 juli 2025

#### c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 547 final

#### d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0547>

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

SWD(2025) 565

#### f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

#### g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat *in nauwe samenwerking met het* Ministerie van Defensie en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei

#### h) *Rechtsbasis*

Artikel 172, eerste paragraaf, 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)

#### i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

Op 17 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor het *Connecting Europe Facility* (hierna: voorstel) als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie stelt een bedrag voor van 81,4 miljard euro voor

het *Connecting Europe Facility* (hierna: CEF), waarvan 51,5 miljard is bedoeld voor transport, inclusief militaire mobiliteit, en 29,9 miljard voor energie.

Het voorstel is een continuering van het CEF-programma, dat sinds 2014 bestaat.<sup>1</sup> Het CEF is een EU financieringsinstrument dat bedoeld is om economische groei te bevorderen, banen te creëren en het concurrentievermogen van de EU te verbeteren door middel van investeringen in Europese infrastructuur.<sup>2</sup> Het doel van het CEF is het co-financieren van de bouw, ontwikkeling, beveiliging, modernisering en voltooiing van de trans-Europese netwerken voor transport en energie, vastgelegd in Verordening (EU) 2024/1679 (hierna: TEN-T verordening) en Verordening (EU) 2022/869 (hierna: TEN-E verordening). De onderliggende doelstellingen zijn bevorderen van een goed functionerende interne markt, snel en efficiënt civiel en militair transport van goederen en personeel over de netwerken, toegang tot veilige, betaalbare en duurzame energie en grensoverschrijdende samenwerking op gebied van (hernieuwbare) energie. Het CEF beoogt ook om synergiën tussen transport en energiesectoren te vergroten en CEF-regels te simplificeren, onder andere door duidelijkere aansluiting van het CEF bij *'National and Regional Partnership Plans'* (hierna: NRPP).

Er worden specifieke doelstellingen voorgesteld voor de transport- en energiesector. Voor het transportonderdeel is CEF bedoeld om bij te dragen aan de voltooiing van het trans-Europese Transport (hierna: TEN-T) netwerk, met een focus op het kern- en uitgebreide kernnetwerk in 2030 en 2040. CEF-financiering is daarom bestemd voor 1) projecten van gemeenschappelijk belang om een verbonden, interoperabel, gedecarboniseerd, slim, veilig, duurzaam, weerbaar, beveiligd en multimodaal transportnetwerk te realiseren, zoals vastgelegd in de TEN-T verordening, alsook 2) het aanpassen van het TEN-T netwerk zodat het geschikt wordt voor zowel civiel als militair transport, zogeheten *dual-use* infrastructuur. Voor de realisatie van het TEN-T netwerk in punt 1 stelt de Commissie in het voorstel voor om specifieke aandacht te vestigen op (i) projecten van gemeenschappelijk belang met een grensoverschrijdend karakter, waaronder projecten die zijn opgenomen in de bijlage bij het voorstel, (ii) projecten van gemeenschappelijk belang die bijdragen aan het slimmer en weerbaar maken en het verduurzamen van het TEN-T netwerk, en (iii) grensoverschrijdende projecten waarbij derde landen zijn betrokken.

Het energiegedeelte van CEF heeft als doel om bij te dragen aan de bevordering van de integratie van de interne energiemarkt, het waarborgen van leveringszekerheid en weerbaarheid, de verduurzaming van de economie, en het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie. Verder heeft het CEF als doel om bij te dragen aan de betaalbaarheid van de energievoorziening en het concurrentievermogen van de Europese economie. Deze projecten moeten bijdragen aan kostenbesparing, systeemintegratie, leveringszekerheid, concurrentievermogen of innovatie, vergeleken met nationale

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2021/1153 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1153/oj/eng>

<sup>2</sup> [https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en)

alternatieven. Het CEF bepaalt verder dat deze financiering bedoeld is voor belangrijke grensoverschrijdende energie projecten met duidelijke financiële obstakels die zonder CEF steun anders niet gerealiseerd zouden kunnen worden.

Voor het energieonderdeel geldt dat de Commissie CEF ziet als een essentieel instrument om de Energie-unie te voltooien door financiering te verstrekken aan, ten eerste, belangrijke Europese grensoverschrijdende energieprojecten in het kader van trans-Europese energie netwerken (hierna: TEN-E) op het gebied van elektriciteit, waterstof, elektrolyse, CO<sub>2</sub>- en wind-op-zee-netten, integratie van opslagcapaciteiten en digitalisering van het netwerk. Deze projecten moeten de status hebben van gemeenschappelijk Europees belang of van wederzijds belang zoals vastgesteld in artikel 18 onder de huidige TEN-E verordening. Ten tweede, het CEF moet samenwerking faciliteren op gebied van hernieuwbare energie door financiële steun te verlenen aan de projecten, die gebaseerd zijn op een samenwerkingsovereenkomst tussen lidstaten in het kader van de Richtlijn Hernieuwbare Energie of via een aanbestedingsprocedure voor hernieuwbare energieprojecten in het kader van het financieringsmechanisme van de EU voor hernieuwbare energie zoals vastgesteld in artikel 33 van de Verordening (EU) 2018/1999 inzake de *governance* van de energie-unie en klimaatactie. Het voorstel onderstreept het belang van investeringen in grensoverschrijdende netwerken mede met het oog op de groeiende behoefte voor grensoverschrijdende capaciteit.

De Commissie behoudt het CEF in direct beheer, wat betekent dat zij samen met uitvoeringsorganisatie *European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency* (hierna: CINEA) de *calls* uitzetten en financiering toekennen. Daarnaast legt het voorstel nadruk op het stroomlijnen van de MFK-financieringsmogelijkheden. Projecten die uit andere bronnen al financiering hebben ontvangen, kunnen nog steeds in aanmerking komen voor CEF-financiering. Dat betekent dat verschillende bronnen financiering gecombineerd mogen worden, mits deze steeds andere delen en kosten van het project dekken. Het CEF staat open voor derde landen, mits zij opgenomen zijn in de trans-Europese netwerken en er een associatieovereenkomst is gesloten. Het voorstel houdt ook vast aan het competitieve selectiesysteem om projectaanvragen goed te keuren, en houdt als regel aan dat maximaal 50 procent van het project kan worden gefinancierd uit het CEF. Andere percentages zijn mogelijk in sommige gevallen, bijvoorbeeld voor perifere regio's en EU-lidstaten met een significant lager bruto binnenlands product.

Het voorstel bevat twee wijzigingen ten aanzien van de huidige CEF-verordening. De eerste wijziging heeft betrekking op het transportdeel en betreft het veranderen van de rechtsgrondslag van de CEF-verordening naar de TEN-T verordening door het aanpassen van Artikel 48 van de TEN-T verordening, door een derde paragraaf toe te voegen. Met deze aanpassing geven de lidstaten de Commissie het recht om een uitvoeringshandeling aan te nemen, waarin de infrastructurele vereisten voor de *dual-use* infrastructuur worden gespecificeerd. De tweede wijziging heeft betrekking op het transport- en energiedeel en houdt in dat de implementatie van het CEF volledig verder wordt gespecificeerd in de werkprogramma's horend bij de trans-Europese netwerken. Voor deze werkprogramma's worden de lidstaten geconsulteerd via een

raadplegingsprocedure, waarna het werkprogramma aangenomen wordt door de Commissie als uitvoeringshandeling.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel is gebaseerd op beschikbare ex-post evaluaties<sup>3</sup> van CEF 2014-2020 en de tussentijdse evaluatie van CEF 2021-2027. Het CEF heeft een absorptiegraad van meer dan negentig procent gerealiseerd in de vorige MFK-periode, wat betekent dat nagenoeg het volledige budget is ingezet voor de doelen van de CEF-projecten. Bovendien is het CEF-budget voor militaire mobiliteit in de huidige MFK-periode al volledig toegewezen en daarmee uitgeput. De Commissie geeft aan dat het op dit moment nog te vroeg is om conclusies te trekken over de huidige CEF-periode, gezien het langetermijnproces bij infrastructurele investeringen. Wel concludeert de Commissie dat het CEF goed functioneert om grensoverschrijdende infrastructurele projecten te stimuleren en dat het de verwachting is dat er positieve resultaten op de output van het CEF-programma volgen. Verder is het voorstel ook gebaseerd op een impact assessment. Daarin heeft de Commissie gewogen of de doelen van de trans-Europese netwerken gerealiseerd kunnen worden wanneer de verordeningen geïmplementeerd zouden worden met financiering uit de nationale enveloppen. De Commissie concludeerde dat een Europees programma nodig is om de voorspelbaarheid en stabiliteit van financiering voor grensoverschrijdende projecten te garanderen. Bovendien zouden de administratieve lasten significant toenemen voor de lidstaten, en zouden grensoverschrijdende projecten het afleggen tegen andere nationale belangen. De Commissie ziet het NRPP als aanvullend op de EU-financiering voor de trans-Europese netwerken. Op grond van bovenstaande is het kabinet van mening dat de impact assessment en evaluaties voldoende basis bieden voor het voorstel.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend FK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

---

<sup>3</sup> Bij een ex-post evaluatie gaat het om het beoordelen van een voorstel na verloop van tijd op effectiviteit en efficiëntie.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

De Nederlandse positie ten aanzien van de transport-pijler van het CEF is vastgesteld in een recent non-paper en zet in op vier essentiële investeringsrichtingen: (i) connectiviteit als uitgangspunt, (ii) militaire mobiliteit met mogelijkheid om de extra kosten die gemaakt worden om kunstwerken<sup>4</sup> te laten voldoen aan de militaire eisen meegefinancierd kunnen worden, (iii) toekomstbestendige en klimaatweerbare netwerken, en (iv) modernisering en digitalisering.

Op meerdere beleidsterreinen op transportvlak wordt gewerkt aan een implementatiestrategie voor het TEN-T netwerk. Op gebied van spoor hangt het voorstel nauw samen met onder andere het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, Programma Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040, de ontwikkeling van spoorgoederencorridors, internationaal personenvervoer en diverse implementatieprojecten voor de exploitatie van 740-meter goederentreinen. Op gebied van luchtvaart gaat dit onder andere over de aanleg van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en duurzame vliegtuigvoorzieningen. Daarnaast houdt Nederland zich actief bezig met de implementatie van *Single European Sky*, wat zich onder andere richt op de digitalisering van de luchtverkeersleiding in Europa. Op gebied van vaarwegen wordt gewerkt aan de instandhoudingsopgave om het vaarwegennetwerk voldoende beschikbaar en betrouwbaar te maken en houden in de toekomst. Daarnaast is klimaatadaptatie een forse opgave waaraan wordt gewerkt om ook in de toekomst te zorgen voor een robuust netwerk, o.a. via de programma's Ruimte voor de Rivier 2.0 en Klimaatbestendige Netwerken (KBN). Nederland houdt zich ook bezig met een digitaliseringsslag in de transportsector, onder andere door de uitrol van het *European Rail Traffic Management System* (hierna: ERTMS) en de intelligente transport systemen (hierna: ITS) op de wegen en vaarwegen. Daarbij vindt het kabinet, naast nationale investeringen, een versnelde uitrol van duurzame laad- en tankinfrastructuur in de hele EU van groot belang, met name voor zware bedrijfsvoertuigen.

Op vlak van energie hecht het kabinet belang aan de realisatie van de trans-Europese Netwerken voor energie. In de recente Kamerbrief over EU concurrentievermogen zegt het kabinet in te zetten op de juiste voorwaarden voor de concurrerende economie.<sup>5</sup> In dat kader wil het kabinet zich richten op betere integratie van de Europese energiemarkt om de energiekosten te verlagen en op een duurzame EU, die de afgesproken doelen voor onder andere energie en klimaat behaalt. In de komende jaren liggen er grote en belangrijke uitdagingen op het gebied van uitbreiding en modernisering van de energie-infrastructuur en van de grensoverschrijdende verbindingen in Europa om de energietransitie en CO<sub>2</sub>-reductie te bevorderen, verduurzaming en

---

<sup>4</sup> Een kunstwerk is een civiel-technisch werk voor de infrastructuur van wegen, water, spoorbanen, waterkeringen en/of leidingen en niet bedoeld voor permanent menselijk verblijf. Bijvoorbeeld een brug, sluis of viaduct.



concurrentievermogen van de Europese industrie te bewerkstelligen, leveringszekerheid te waarborgen en zo bij te dragen aan de weerbaarheid van de EU. Dit gaat ook gepaard met grote financiële uitdagingen voor de komende jaren. Het CEF kan hierin een ondersteunende rol spelen door de realisatie van belangrijke grensoverschrijdende energieprojecten te ondersteunen en te versnellen, die een hoge Europese meerwaarde hebben en anders niet van de grond zouden komen.

De totstandkoming en financiering van energieprojecten moet in eerste instantie bij (gereguleerde) marktpartijen liggen. De inzet van EU-middelen mag niet leiden tot marktverstoring en moet een Europese toegevoegde waarde hebben. Daarom beschouwt het kabinet behoud van cofinanciering door de initiatiefnemers van de projecten als belangrijk om de juiste prikkels bij deze partijen te houden.

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

Het kabinet verwelkomt het voorstel en beoordeelt het voorstel positief met een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten hebben betrekking op het gebrek aan concrete coördinatie met andere fondsen en MFK-voorstellen, onvoorspelbare financiering voor transport en het vooruitschuiven van het maken van keuzes naar de werkprogramma's (verderop in de tekst toegelicht). Het kabinet deelt de analyse van de Commissie zoals deze gemaakt is in de impact assessment. Het CEF is nodig om grensoverschrijdende projecten op gebied van transport en energie te stimuleren en daarmee bij te dragen aan de realisatie van de trans-Europese netwerken. De doelen in het CEF dragen tevens bij aan het versterken van de weerbaarheid en veiligheid van de EU en het behalen van de klimaatdoelen voor mobiliteit. Daarom wordt het CEF door het kabinet beschouwd als een programma met een hoge Europese toegevoegde waarde. Het kabinet deelt en steunt de overkoepelende doelen van het voorstel. In het bijzonder verwelkomt het kabinet de nadruk op de synergiën tussen de transport- en energiesector om zo tot een kosten-efficiënte manier van uitgaven te komen. Het kabinet vindt het echter teleurstellend dat de digitaliseringscomponent, welke onderdeel uitmaakte van de drie synergetische sectoren in CEF 2021-2027, beperkte aandacht krijgt in dit voorstel, terwijl de digitaliseringsopgave in de transportsector aanzienlijk is. Een voorbeeld van die opgave is de implementatie van ERTMS op het spoor. Specifieke aandacht voor digitalisering lijkt te zijn verplaatst naar het ECF, waardoor het kabinet zal inzetten op een sterkte samenhang met het ECF om digitaliseringsontwikkelingen op het terrein van mobiliteit en transport te ondersteunen. Het kabinet zet in Europees verband in op versterking van het concurrentievermogen, waar ook de fysieke energie-infrastructuur deel van uitmaakt. Het kabinet erkent ook de meerwaarde van het gebruik van plaats- en tijdbepaling met *Global Navigation Satellite System* door zogenaamde *positioning, navigation, and timing* en van aardobservatie voor monitoring en zal inzetten op het expliciete gebruik van Galileo dan wel Copernicus-data in de monitoring.

Het kabinet staat positief tegenover het behoud van het competitieve selectiesysteem om transport en energie projectaanvragen goed te keuren. De Commissie beargumenteert dat dit systeem het mogelijk maakt om de meest 'volwassen' projecten te selecteren en op die manier het

beste bijdraagt aan de uitrol van het trans-Europe netwerk. Het kabinet zal zich wel inzetten voor een efficiënte uitwerking van het versimpelingsvoorstel voor projectaanvragen en voor een verduidelijking van de inrichting van het selectiesysteem in deze MFK-periode.

De TEN-T en TEN-E opgaven zijn groot, zowel financieel als geografisch, waardoor naast nationale inzet, een Europese aanpak voor het CEF essentieel is. Het direct beheer van het CEF door de Commissie, ondersteund door CINEA is nodig vanwege de bestaande kennis binnen beide instanties en de gezamenlijke Europese aanpak. Het is ook positief dat de Commissie breder kijkt dan het CEF voor het financieren van de TEN-T en TEN-E opgave. De ingebouwde flexibiliteit door het mogelijk maken van financiering uit verschillende MFK-programma's draagt daaraan bij, waardoor potentieel meer middelen gemobiliseerd kunnen worden voor het realiseren van de TEN-T en TEN-E netwerken. Het vergroten van de samenhang met andere MFK-programma's, zoals het *Performance Framework*<sup>5</sup> en het NRPP acht het kabinet positief. Het NRPP kan daarbij complementair zijn aan het CEF om projecten op de netwerken uit te voeren. Ook kan het kabinet zich goed vinden in de voorgestelde nauwe samenhang met het ECF en GE. Een versterking van de samenhang van CEF tussen het LIFE-programma en *European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund* zal ook deel uitmaken van de kabinetsinzet in de onderhandelingen. Wel ziet het kabinet een aandachtspunt in de nadruk die de Commissie legt op de complementariteit van het NRPP op het CEF. De mogelijkheden binnen het NRPP om transport, mobiliteits- en energiedoelen te financieren lijken beperkt, terwijl de CEF-verordening stelt dat nationale opgaves uit dat instrument gefinancierd kunnen worden. In de onderhandelingen zal het kabinet zich inzetten om hier duidelijkheid over te verkrijgen.

Het kabinet deelt de overkoepelende doelen omtrent transport in het voorstel, echter ziet het wel waarde in het specificeren van de term 'grensoverschrijdend karakter'. Conform de inzet in eerdergenoemd non-paper, zal het kabinet zich inzetten voor een brede interpretatie van projecten met een grensoverschrijdend karakter. De redenering vanuit het connectiviteitsbeginsel zou moeten leiden tot het toekennen van financiering aan projecten die in een lidstaat uitgevoerd worden, maar van dusdanig gemeenschappelijk belang zijn omdat ze een systeemversterkende werking hebben op het internationale TEN-T netwerk. Het kabinet verwelkomt dan ook het benoemen van de ontwikkeling van achterlandverbindingen van TEN-T netwerken als projecten met een sterke grensoverschrijdende dimensie. Aanvullend zou het kabinet graag zien dat ook spoor- en vaarwegprojecten, die bijdragen aan een sterk TEN-T netwerk als grensoverschrijdend worden beschouwd. Het kabinet zal zich inzetten om de indicatieve lijst in de bijlage van de verordening met projecten van gemeenschappelijk belang, met grensoverschrijdende trajecten aan te kunnen aanvullen in de onderhandelingen. Positief is dat de verbindingen Groningen – Oldenburg, Arnhem – Emmerich – Oberhausen, Antwerpen – Venlo – Mönchengladbach en Gent – Terneuzen reeds op deze lijst zijn opgenomen. Daarnaast ondersteunt het kabinet maatregelen om onder andere de governance van de spoorgoederencorridors inclusief verbindingen voor internationale

---

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/publications/budget-expenditure-tracking-and-performance-framework\\_en](https://commission.europa.eu/publications/budget-expenditure-tracking-and-performance-framework_en)

personenvervoer te faciliteren om de connectiviteit van de dienstverlening op het TEN-T netwerk te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door pilot projecten binnen het CEF.

Het kabinet verwelkomt de nadruk op militaire mobiliteit en de noodzaak in investeringen om infrastructuur *dual-use* te gebruiken. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op de inrichting van het selectieproces voor *dual-use* infrastructuurprojecten, zodat prioriteit wordt gegeven aan projecten die het meest urgent zijn vanuit militair oogpunt.<sup>6</sup> Bovendien is het kabinet positief over de formulering 'aanpassen' van het netwerk om het te prepareren voor militaire mobiliteit. Deze brede bewoording betekent dat er mogelijkheden zijn om de extra kosten die gemaakt worden om kunstwerken te laten voldoen aan de militaire eisen meegefinancierd kunnen worden. Instandhouding van bestaande functionaliteit van infrastructuur is een taak van de lidstaten. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie dat bij vernieuwing van infrastructuur alleen CEF-financiering mogelijk is indien de functionaliteiten van de infrastructuur verbeteren in relatie tot weerbaarheid, waaronder militaire mobiliteit vereisten, en TEN-T standaarden.

In voorbereiding op het MFK heeft de Commissie op basis van input van de lidstaten zogenoemde '*quick wins*' *bottlenecks* geïdentificeerd, die knelpunten vormen op de vier prioritaire militaire corridors. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op inzetten om in het voorstel te verduidelijken dat de lijst met *bottlenecks* een levend document is, waar nieuwe opgaven en projecten aan toegevoegd kunnen worden. Dit biedt de mogelijkheid continu laatste inzichten te benutten, bijvoorbeeld volgend uit onderzoeken die o.l.v. ProRail en RWS worden gedaan naar knelpunten op de Nederlandse infrastructuur ook in relatie tot de instandhoudingsopgave. Ook zal het kabinet zich inzetten om duidelijkheid te verkrijgen over welke eisen leidend zijn: de militaire eisen, zoals voorgesteld in de doelen van het voorstel, of de *dual-use* eisen, zoals voorgesteld in de toevoeging van lid 3 van artikel 48 van de TEN-T verordening. Deze verduidelijking is cruciaal want het verschil in grootte van de aanpassingsopgave kan financieel zeer significant zijn. Een belangrijke disclaimer bij de inzet op militaire mobiliteit is dat civiel gebruik van het netwerk zo veel mogelijk doorgang moet vinden op momenten van grootschalige militaire verplaatsingen. Vereisten voor militaire mobiliteit kunnen met deze toevoeging van artikel 48, lid 3 ook een Europees karakter krijgen.

Wat betreft de twee wijzigingen in het voorstel heeft het kabinet een aantal opmerkingen. De wijziging van Artikel 48 door de toevoeging van lid drie over het opnemen van een clausule waarin lidstaten de Commissie het recht geven om een uitvoeringshandeling aan te nemen, waarin de infrastructurele vereisten voor de *dual-use* infrastructuur worden gespecificeerd beschouwt het kabinet als positief. De Commissie onderbouwt deze wijziging met het argument dat de bestaande infrastructurele vereisten gebaseerd zijn op de CEF-verordening 2021-2027 en dat de TEN-T-verordening uit 2024 een geschiktere rechtsgrondslag biedt. De wijziging van de rechtsgrondslag heeft niet automatisch als gevolg dat de inhoud van de infrastructurele vereisten op het TEN-T kernnetwerk, uitgebreid kernnetwerk en uitgebreid netwerk aangepast worden. Dit gebeurt pas

---

<sup>6</sup> In lijn met de aanbeveling uit het Speciaal Verslag over militaire mobiliteit in de EU van de Europese Rekenkamer. Zie ook Kamerstuk (24202, nr. 47) d.d. 14 mei 2025.

wanneer er een nieuwe uitvoeringshandeling wordt opgenomen op basis van het aangepaste Artikel 48(3). Het kabinet deelt en steunt deze analyse.

Het voorstel van de Commissie geeft minder richting aan de prioriteiten voor financiering van transport en energie, die nader worden uitgewerkt in de CEF-werkprogramma's in lijn met de Financiële Regels in Verordening (EU) 2024/2509. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige CEF-verordening, waarin nader was uitgewerkt hoe en waaraan CEF-financiering werd toegekend. Het kabinet plaatst hier een drietal aandachtspunten bij, waarvan het tweede aandachtspunt alleen geldt voor het transportdeel.

Ten eerste, het voorstel ontbreekt afbakening van de scope van de CEF-verordening door het gebrek aan concrete coördinatie met andere fondsen en MFK-voorstellen. Het kabinet is positief over de mogelijkheid om projecten voor transport en energie uit verschillende MFK programma's te financieren, echter geeft het voorstel geen duidelijkheid hoe de verschillende MFK programma's, onder andere ECF, *Global Europe (GE)* en specifiek voor transport de voormalige *Alternative Fuel Infrastructure Facility (AFIF)*, zich tot elkaar verhouden. Dit beperkt de mate van voorspelbaarheid van financiering, terwijl infrastructuurinvestering juist vaak lange termijn investeringen zijn. Het kabinet zal zich inzetten om deze duidelijkheid te verkrijgen om te voorkomen dat projecten op gebied van duurzame brandstofinfrastructuur en interoperabele mobiliteit, zoals ERTMS of ITS en acties voor technische bijstand, zoals de financiering van het comité CESNI<sup>7</sup>, buiten de relevante fondsen vallen. Het kabinet zal inbrengen dat het belangrijk is voor transport om een bredere definitie van 'grensoverschrijdend' te hanteren, alsook een uitwerking van de terminologie 'slim en duurzaam'. Het voorstel laat ten aanzien van transport en mobiliteit de AFIF nu buiten beschouwing, terwijl Nederlandse aanvragen in dit fonds relatief succesvol zijn. Het kabinet deelt de focus die het voorstel legt op het slimmer en weerbaar maken en het verduurzamen van het TEN-T netwerk en zo bij te dragen aan de klimaatdoelen, en daarom zal het kabinet zich inzetten om dit instrument te behouden binnen CEF-definitie van 'slim en duurzaam', gezien de succesvolle bijdrage van de AFIF aan het verduurzamen en versnellen van het TEN-T netwerk. Het kabinet acht het CEF essentieel voor de verdere uitrol van duurzame laad- en tankinfrastructuur om een dekkend netwerk te creëren langs het TEN-T netwerk in de EU. Publieke en private investeringen in de uitrol van zware laadinfrastructuur zijn van groot belang om de transitie naar emissievrij wegvervoer te versnellen. Dit draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelen voor de mobiliteitssector en investeringszekerheid voor Nederlandse bedrijven, die zich bezighouden met de aanleg van laadinfrastructuur of de productie van elektrische zware bedrijfsvoertuigen. De versnelde uitrol van laadinfrastructuur moet gepaard gaan met mitigerende maatregelen om netcongestie te bestrijden en schaarse netcapaciteit optimaal te benutten. Maatregelen als onderdeel van het CEF die bijvoorbeeld de installatie van lokale elektriciteitsopslag ondersteunen, kunnen een oplossing bieden voor netcongestie rond publieke en private laadinfrastructuur.

---

<sup>7</sup> Europees Comité voor de opstelling van Standaarden voor de Binnenvaart (CESNI).

Ten tweede, in het voorstel ontbreekt een plan voor de voorspelbaarheid van financiering. Dit punt geldt specifiek voor transport, vanwege de verschillende mate van sturing, die de TEN-E verordening wel geeft en de TEN-T verordening niet. Specifiek betekent dit dat de TEN-E verordening energiecategorieën en projecten specificeert waarvoor CEF-financiering kan worden gebruikt. Voortbordurend op bovenstaand argument en het vooruitschuiven van de besluiten over financieringsprioriteiten, vormt de onvoorspelbaarheid van de financiering een grote uitdaging. Voor transport is het voorstel niet concreet welke projecten aanspraak maken op financiering, zoals momenteel gespecificeerd in de CEF-verordening 2021-2027. Op nationaal niveau worden meerjarige infrastructurele planningen gemaakt, waarvoor meerjarige financieringszekerheid nodig is. Het kabinet staat positief tegenover het inbouwen van een bepaalde mate van flexibiliteit om bij te sturen, zoals in CEF 2021-2027 gebeurde met het uitbreken van de oorlog in Oekraïne. Echter, het overlaten van de financiële planning aan (mogelijk) eenjarige werkprogramma's biedt te weinig voorspelbaarheid en bemoeilijkt daarmee de uitvoerbaarheid omdat het niet aansluit op de meerjarige planning die uitvoerders hanteren. Partijen en project promotors kunnen zich niet tijdig voorbereiden op de lange aanvraagprocedures, en het is lastig te anticiperen voor welke thematiek en/of modaliteit geld beschikbaar komt en wanneer gedurende de looptijd CEF 2028-2034. Ook potentiële wisselingen tussen de prioriteiten van de werkprogramma's dragen bij aan de onzekerheid. Het kabinet zal zich daarom tijdens de onderhandelingen inzetten om meer voorspelbaarheid te verkrijgen met betrekking tot de financiering.

Ten derde, het voorstel beperkt de invloed van lidstaten op de inhoud van de werkprogramma's doordat de uitwerking van de werkprogramma's via uitvoeringshandelingen zal plaatsvinden op basis van een raadplegingsprocedure. Het kabinet heeft vraagtekens bij deze aanpak. In nauwe samenhang met het bovenstaande argument over voorspelbare financiering, maken de lidstaten een meerjarige planning voor infrastructurele investeringen. Het CEF kent een co-financieringssysteem, waarbij de CEF-financiering de nationale financiering aanvult om een project te realiseren. Het afschalen van de rol van de lidstaten in het opstellen van de uitwerking van de werkprogramma's is onwenselijk omdat discrepanties tussen de nationale plannen en werkprogramma's kunnen ontstaan. Het kabinet zal een betere afstemming van de afzonderlijke nationale planningen tussen buurlanden stimuleren. Het kabinet zal zich inzetten om voldoende inspraak van de lidstaten te garanderen in het CEF-werkprogramma door in de onderhandelingen in te zetten op vastleggen van keuzes in de verordening, die nu door de Commissie worden doorgeschoven naar de werkprogramma's. Tegelijkertijd zal het kabinet in de onderhandelingen ook inzetten op het aanpassen van de raadplegingsprocedure naar de onderzoeksprocedure. Met deze inzet poogt het kabinet voldoende inspraak van de lidstaten te garanderen, in plaats van dat de Commissie via een uitvoeringshandeling met een raadplegingsprocedure bepaalt hoe de werkprogramma's worden uitgewerkt. Het kabinet zal ook inzetten op het borgen van een sterke relatie tussen het CEF-werkprogramma en de nog vast te stellen werkplannen van de TEN-T corridors.

Het kabinet staat positief tegenover de doelen van CEF op het gebied van energie, waarmee invulling wordt gegeven aan de Nederlandse inzet en prioriteiten op gebied van de energietransitie,

duurzaamheid, weerbaarheid en versterking van het Europees concurrentievermogen, waar ook de fysieke energie-infrastructuur deel van uitmaakt. Het kabinet onderschrijft het belang van de uitbreiding en modernisering van het Europees energienetwerk voor de integratie van de Europese interne energiemarkt en versnelling van de verduurzaming van het Europees energiesysteem. Voor de realisatie van deze ambitie is onder andere ook afstemming met de provincies essentieel.

Het kabinet acht de voorgestelde reikwijdte voor het energiedeel in het CEF passend. Ook kunnen CEF-middelen onderhandelingen met andere landen over kostendeling voor grensoverschrijdende energie-infrastructuurprojecten in zekere mate bevorderen. Het kabinet is positief over de aansluiting van het CEF op de TEN-E-verordening wat betreft de financiering van projecten die de status hebben van gemeenschappelijk Europees belang of van wederzijds belang onder de TEN-E-verordening. Sinds de herziening van de TEN-E verordening in 2022 is de financieringsbehoefte voor de energie projecten aanzienlijk gegroeid, dit komt mede door de toevoeging van met name waterstof en elektrolyse aan de TEN-E categorieën die in aanmerking kunnen komen voor CEF-financiering. Ten aanzien van de selectie van grensoverschrijdende projecten op het gebied van hernieuwbare energie is het kabinet positief over het voorstel uit artikel 11 waarin wordt voorzien in een jaarlijkse selectie van grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten op basis van transparante criteria en procedures. Het kabinet waardeert de nadruk op projecten die bijdragen aan kostenefficiëntie, systeemintegratie, innovatie en leveringszekerheid op EU-niveau. Zoals boven genoemd wil het kabinet hoe dan ook meer duidelijkheid over de inspraak van lidstaten bij de uitvoering van het CEF ten aanzien van projecten op het gebied van hernieuwbare energie.

Ten slotte is het kabinet ook reëel over de mogelijkheden om aanvullende Europese financiering aan projecten te verbinden. Ervaringen met het CEF in de afgelopen jaren laten zien dat er voor een groot aantal projecten een beroep gedaan wordt op het CEF, ook in de toekomst houdt het kabinet er daarom rekening mee dat niet elke aanvraag zal worden gehonoreerd.

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

De verwachting is dat andere lidstaten positief staan tegenover de continuering van het CEF. Dit signaal werd in de aanloop naar het voorstel unaniem afgegeven, en daar is gehoor aan gegeven door de Commissie. Ook is de verwachting dat andere lidstaten de doelen van het voorstel zullen onderschrijven. Echter, het is een realistische inschatting dat andere lidstaten ook kritisch zullen kijken naar het gebrek aan concrete coördinatie met andere fondsen en MFK-voorstellen, de onvoorspelbaarheid van financiering voor het transportdeel, en het vooruitschuiven van het maken van keuzes naar de werkprogramma's.

De positie van het Europees Parlement (EP) is nog niet bekend. Het voorstel wordt naar verwachting behandeld in de Commissie Budget (BUDG) en de Commissie vervoer en toerisme (TRAN). Het is nog niet duidelijk wie zijn aangesteld als rapporteurs.

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

### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 172, eerste paragraaf, en 194, tweede lid, van het VWEU. Artikel 172, eerste paragraaf, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te nemen die bijdragen aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Deze maatregelen kunnen inhouden het verlenen van steun aan door de lidstaten gesteunde projecten van gemeenschappelijk belang. Artikel 194, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om de werking van de energiemarkt te waarborgen; de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen; en energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren.

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Zowel op het terrein van trans-Europese netwerken als op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder h en i, 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 doel van het voorstel is het co-financieren van het bouwen, ontwikkelen, beveiligen, moderniseren en voltooiën van de trans-Europese netwerken voor transport en energie, respectievelijk vastgelegd in Verordening (EU) 2024/1679 en Verordening (EU) 2022/869. De verplichtingen die volgen uit deze verordeningen hebben vaak een grensoverschrijdend en complex karakter. Om deze reden kan financiering voor projecten om te voldoen aan de verplichtingen onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en is een EU-aanpak nodig. Bovendien is het kosten-efficiënt om op zoek te gaan naar de synergiën tussen de sectoren. Een centraal beheerd CEF is essentieel om de grensoverschrijdende projecten te stimuleren en zicht te houden op een evenredige verdeling van middelen tussen de lidstaten om de uitrol van de trans-Europese netwerk overal mogelijk te maken. Hiermee wordt de realisatie van de trans-Europese netwerken haalbaarder in de hele EU en daarom 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 doel van het voorstel is het co-financieren van het bouwen, ontwikkelen, beveiligen, moderniseren en voltooiën van de trans-Europese netwerken voor transport en energie, respectievelijk vastgelegd in Verordening (EU) 2024/1679 en Verordening (EU) 2022/869. Het kabinet vindt het CEF-programma een geschikt instrument om het doel te bereiken, omdat Europese financiering nodig is om voornamelijk de grensoverschrijdende component van een Europees netwerk te financieren. De lidstaten zijn het unaniem eens over de toegevoegde waarde van het CEF als centraal beheerd instrument om een trans-Europees netwerk te realiseren. Het instrument gaat niet verder dan noodzakelijk, en een minder ingrijpend instrument is niet realistisch om de verplichtingen uit de verordeningen van de trans-Europese netwerken te behalen.<sup>8</sup>

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het CEF zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–20234. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het CEF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het CEF moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

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

Er zullen naar verwachting positieve gevolgen zijn voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burgers. Het voorstel stelt voor een versimpeling door te voeren, welke nog wel nader uitgewerkt moet worden. Hierdoor kan het aanvraagproces voor het indienen van projecten mogelijk eenvoudiger worden, wat een positieve impact heeft op het bedrijfsleven en burgers.

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

---

<sup>8</sup> Dit is ook gebleken uit de CEF 2014-2021 evaluatie en de tussentijdse evaluatie.



De concurrentiekracht van de EU en Nederland wordt versterkt door dit instrument. De trans-Europese netwerken hebben als doel sneller en efficiënter vervoer van personen en goederen en het voorzien in een stabiele en duurzame energielevering. Door de expliciete nadruk op het zoeken van synergiën tussen de twee sectoren kunnen kosten worden bespaard en dubbel werk worden voorkomen.

Het voorstel heeft beperkte invloed op de geopolitieke positie van de EU en Nederland. Wel versterkt het voorstel de banden met de derde landen die aangesloten zijn op de trans-Europese netwerken.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Niet van toepassing.

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

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 11 lid 4 en artikel 13). Artikel 11 lid 4 verplicht de Commissie om de verordening aan te vullen met de selectiecriteria en -procedure voor grensoverschrijdende projecten op gebied van hernieuwbare energie. Artikel 13 geeft de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 15 gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bijlage bij de verordening te wijzigen (de indicatieve lijst van projecten van gemeenschappelijk belang met een grensoverschrijdend karakter). Het kabinet merkt op dat de verwijzing naar artikel 15 onjuist is; dit moet artikel 14 zijn. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie is mogelijk omdat het niet-essentiële onderdelen van het voorstel betreft. Toekenning van de delegatiebevoegdheden is ook wenselijk omdat daarmee voorzien kan worden in de benodigde flexibiliteit voor het aanpassen van de lijst van projecten. Het kabinet zet wel in op een bespreking van de bijlage tijdens de onderhandelingen, zoals toegelicht in 3b.

Het kabinet acht deze gedelegeerde bevoegdheid voldoende afgebakend. Artikel 14 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA) tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie. De gedelegeerde bevoegdheid geldt tot 31 december 2034. Omdat dit de datum is waarop dit CEF-programma afloopt, hoeft het voorstel niet te voorzien in een verlenging van de bevoegdheidsdelegatie. De Commissie moet bij het voorbereiden van gedelegeerde handelingen door elke lidstaat aangewezen deskundigen raadplegen, en het Europees Parlement en de Raad hebben een recht van bezwaar.

Het voorstel bevat twee grondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen (artikel 12 lid 3 en artikel 16). Artikel 12 lid 3 verplicht de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over de werkprogramma's van CEF. Toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie is niet mogelijk omdat het essentiële onderdelen van het voorstel betreft. De inhoud van de werkprogramma's is in het huidige voorstel niet voldoende ingekaderd zoals toegelicht in

3b). De toekenning van deze bevoegdheden is volgens het kabinet echter wel wenselijk, omdat daarmee voorzien wordt in de benodigde snelheid om de werkprogramma's vast te stellen. Het kabinet zet in op het opnemen van essentiële onderdelen in de tekst van de verordening, waarna toekenning van deze bevoegdheden wel mogelijk wordt. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen moeten worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet niet op zijn plaats omdat de onderzoeksprocedure de aangewezen procedure is als het gaat om programma's met een aanzienlijke implicatie, op basis artikel 2, lid 2, sub b, onder i) van Verordening (EU) 182/2011. De voorgestelde CEF-verordening is een MFK-programma als aanvulling op de nationale begroting om infrastructurele projecten te co-financieren en daarom zou de onderzoeksprocedure in plaats van de raadplegingsprocedure van toepassing moeten zijn. De Commissie licht in het voorstel niet toe waarom de raadplegingsprocedure wordt voorgesteld in plaats van de onderzoeksprocedure. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op het aanwijzen van de onderzoeksprocedure.

Daarnaast voorziet het voorstel in artikel 16 in een wijziging van de TEN-T verordening op basis waarvan de Commissie een uitvoeringshandeling kan vaststellen waarin zij de infrastructurele vereisten van bepaalde infrastructuur (*dual use*) specificeert. Onder de CEF-verordening 2021-2027 beschikt de Commissie al over deze bevoegdheid. Het toekennen van deze uitvoeringsbevoegdheid onder de TEN-T verordening is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de TEN-T verordening betreft. De toekenning van deze bevoegdheid is ook wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast. Bovendien kan het kabinet zich vinden in de onderbouwing dat deze bevoegdheid meer op zijn plaats is in de TEN-T verordening dan in de CEF-verordening. Net als de bestaande grondslag voor de uitvoeringsbevoegdheid in de huidige CEF-verordening (artikel 12 lid 2 van de CEF-verordening) wordt de uitvoeringshandeling vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
De voorgestelde datum van inwerkingtreding is de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening wordt van toepassing op 1 januari 2028.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel zal worden gemonitord via het *performance framework* voor het volgende MFK. Dat voorziet in een uitvoeringsrapport tijdens de uitvoeringsfase van het voorstel, net als een terugblikkende evaluatie die zal worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 34, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509. Voor de begrotingsgarantie en financiële instrumenten zal een vereenvoudigde toepassing van het *performance framework* worden gebruikt. De inzet van

marktgestuurde instrumenten vereist vereenvoudigingsinspanningen om private investeringen aan te trekken voor de ondersteuning van EU-beleidsgebieden. De evaluatie van het programma zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving en zal gebaseerd zijn op indicatoren die relevant zijn voor de doelstellingen van het programma. Het kabinet vindt deze evaluaties wenselijk en kan hier zodoende mee instemmen.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het samenvoegen van verschillende bestaande programma's onder één raamwerk in het voorstel zal naar verwachting bijdragen aan het verlagen van administratieve lasten voor uitvoerders en begunstigden. Door de nieuwe fondsenstructuur wordt er een verschuiving van de verdeling van beleidsdossiers en de uitvoering daarvan verwacht. Projecten die nodig zijn voor het realiseren van het TEN-T netwerk, die eerder alleen gefinancierd werden door het CEF, zullen nu ook onder andere MFK-voorstellen vallen (het ECF en NRPP). Ook is voorgesteld om een toenemend aandeel van de middelen via *lump sums* en *unit contributions* te verdelen. Dit versimpelt de financiële onderbouwing van projecten voor projectontwikkelaars en het beoordelen daarvan door CINEA. Een complicerende factor is de onvoorspelbaarheid van financiering. Dit kan een vertragend element zijn om tijdig (markt)partijen te informeren over de aanstaande *calls*. De precieze implicaties voor de uitvoering blijven echter onduidelijk tot de verordening van kracht is waardoor het nog niet mogelijk om een nadere inschatting te maken. Het staat daarentegen vast dat de uitvoering gebaat is bij stabiele en voorspelbare financiering.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

## **Fiche 14: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheids crises, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming).

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 548

*d) EUR-LEX*

[EUR-Lex - 52025PC0548 - EN - EUR-Lex](#)

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

SWD(2025)545

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

*h) Rechtsbasis*

Artikel 168(5), 196 en 322(1)(a) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

## 2. Essentie voorstel

### a) Inhoud voorstel

Op 17 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het 'Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheids crises, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming)'.<sup>1</sup> Dit voorstel maakt deel uit van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en vervangt het dit oprichtingsbesluit uit 2013, waarmee het Uniemechanisme voor civiele bescherming (hierna: het 'Uniemechanisme,' of 'mechanisme')<sup>2</sup> werd ingesteld, ingetrokken.<sup>3</sup> Het mechanisme heeft als doel om de samenwerking en coördinatie tussen de deelnemende landen<sup>4</sup> te verbeteren in geval van grensoverschrijdende rampen en noodsituaties. Het mechanisme voorziet nu in gezamenlijke trainingsprogramma's, gezamenlijke capaciteitspools en de uitbreiding van het Europese Coördinatiecentrum voor Noodhulp (ERCC)<sup>5</sup> als centraal coördinatiepunt. De reikwijdte van het mechanisme wordt met dit voorstel uitgebreid met gezondheids crises.

In de jaren na de oprichting zijn verschillende aanpassingen gedaan om het mechanisme stapsgewijs te professionaliseren en beter bestand te maken tegen nieuwe en opkomende dreigingen. Het Uniemechanisme is tot nu toe drie keer eerder herzien. In 2018 zijn operationele voorschriften aangescherpt via uitvoeringsbesluiten, waarbij onder andere het *European Medical Corps*<sup>6</sup> werd ingebed in de Europese capaciteitenpool<sup>7</sup> en nieuwe eisen werden gesteld aan certificering, interoperabiliteit en kwaliteitsborging van civiele inzetmiddelen. De herziening van 2019 introduceerde rescEU: een strategische EU-brede capaciteit voor onder meer brandbestrijding, medische respons en transport. Dit maakte het mogelijk voor de Commissie om zelf middelen aan te schaffen en direct in te zetten bij grootschalige rampen.<sup>8</sup> In 2021, mede naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, volgde een verdere versterking van rescEU en werd de rol van de Commissie bij crisiscoördinatie uitgebreid, inclusief snellere activering en ruimere medische voorraden.

Het voorliggende voorstel wordt de vierde en (tot zover) de grootste herziening van het mechanisme. De omvang van het voorstel moet worden gezien in het licht van de

---

<sup>1</sup> De titel van het document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Civil Protection Mechanism and Union support for health emergency preparedness and response, and repealing Decision No 1313/2013/EU (Union Civil Protection Mechanism).

<sup>2</sup> Het Uniemechanisme is internationaal beter bekend onder de naam 'UCPM', naar de afkorting *European Union Civil Protection Mechanism*.

<sup>3</sup> Dit was Besluit nr. 1313/2013/EU.

<sup>4</sup> Naast de 27 Europese lidstaten zijn er 10 deelnemende UCMP-landen (de zogenoemde *participating states*): Albanië, Bosnië, IJsland, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Servië, Turkije en Oekraïne.

<sup>5</sup> Beter bekend onder de Engelse naam, het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC).

<sup>6</sup> Het *European Medical Corps* is een onderdeel van het Uniemechanisme en biedt snelle medische bijstand bij grensoverschrijdende noodsituaties, waaronder veldhospitelen, medische teams en gezondheidsexperts.

<sup>7</sup> Ook bekend als de *Civil Protection Pool*, afgekort de 'CPP'.

<sup>8</sup> *RescEU* is een noodcapaciteit van de Commissie binnen het Uniemechanisme die extra materieel, personeel en middelen beschikbaar stelt voor crisisrespons wanneer nationale capaciteit tekortschiet.

*Paraatheidsuniestrategie* die de Commissie onlangs publiceerde.<sup>9</sup> De ambitie van de Commissie is om te komen tot een meer geïntegreerde, wendbare en sectoroverstijgende aanpak van crisispreventie, paraatheid en respons op mens--, en natuurgerelateerde crises.

Daarnaast stelt de Commissie voor om het Uniemechanisme een meer horizontale scope te geven, waarbij er zowel oog is voor klimatologische als veiligheid-gerelateerde dreigingen. Zo stelt de Commissie voor om gezondheidscrisisparaatheid en -respons te integreren in het mechanisme. Dit omvat het versterken van de mogelijkheden voor preventie, paraatheid en snelle respons op ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen. Zo ontstaat een *all-hazard*-benadering op crisisbeheersing. Dit wil de Commissie realiseren door dataverzameling te ondersteunen, informatie-uitwisseling te stimuleren en vroeg-signalering en surveillancesystemen (*early-warning-early-watch*) aan elkaar te koppelen. Daarnaast zijn de beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische tegenmaatregelen in het voorstel opgenomen. Hiervoor zijn reeds structuren opgezet, maar er dient verder ingezet te worden op het waarborgen van voldoende productiecapaciteit (en waar nodig uit te breiden), gezamenlijke aan te blijven besteden, strategische voorraden verder in te richten en de inzet ervan te verzekeren.

Ook stelt de Commissie voor om de coördinatie tussen de Unie en de lidstaten en de ontwikkeling op capaciteiten op gezondheidsvlak te versterken. De bepalingen hiertoe zijn bedoeld als ondersteuning van de sectorale wetgeving rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen die in 2022 is vastgesteld.<sup>10</sup> Daarnaast ondersteunen deze de aanleg van medische noodvoorraden onder rescEU en ten behoeve van verzoeken om assistentie onder het Uniemechanisme.

Verder wordt in het voorstel gesproken van een cross-sectorale paraatheidslaag. Deze laag lijkt toe te zien toe op het opvullen van kwalitatieve en kwantitatieve hiaten in het huidige juridische raamwerk van het Uniemechanisme. Waar het Uniemechanisme nu voornamelijk sectoraal opereert, voorziet de nieuwe paraatheidslaag in een geïntegreerde aanpak voor complexe en langdurige crises. Het stelt de EU in staat om in reactie op grensoverschrijdende crises een overheidsbrede (*'whole-of-government'*) en maatschappijbrede (*'whole-of-society'*) benadering te hanteren,<sup>11</sup> waarbij alle capaciteiten gezamenlijk en gelijktijdig kunnen worden ingezet. Deze aanpak versterkt de coördinatie en verhoogt de effectiviteit van de respons op crises die sectoren als energie, transport, waterbeheer, gezondheidszorg en veiligheid tegelijkertijd kunnen raken.

---

<sup>9</sup> European Commission (2025). *Preparedness Union Strategy*. Zie BNC-fiche *Mededeling Paraatheidsuniestrategie*, Kamerstuk 22 112, nr. 4054.

<sup>10</sup> verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, Raadsverordening (EU) 2022/2372 inzake het kader bij noodsituaties op Unieniveau van de volksgezondheid.

<sup>11</sup> *Whole-of-government* verwijst naar een geïntegreerde, overheidsbrede coördinatie waarbij ministeries en publieke instanties samenwerken om versnippering tegen te gaan en gezamenlijke beleidsdoelen te bereiken. *Whole-of-society* typeert de maatschappij brede aanpak, waarbij overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen en betrokken zijn bij beleid en crisisrespons.

Civiel-militaire samenwerking en voorbereiding van de bevolking op crisissituaties maken expliciet deel uit van deze versterkte responsarchitectuur.<sup>12</sup>

Ook wordt de reikwijdte van het Uniemechanisme met dit voorstel groter zodat ook private partijen kunnen worden betrokken. Door een cross-sectorale aanpak heeft de Commissie ook aandacht voor kinderen, ouderen, mensen met een beperking en andere kwetsbare groepen in alle fasen van crisis- en risicobeheersing.

Om deze coördinatie in goede banen te leiden, wordt een centrale EU-crisiscoördinatiehub (hierna: de Hub) opgericht. Het voorstel concretiseert de precieze uitwerking van de Hub nog niet. Wel staat in het voorstel dat de Hub naast het bestaande Europese Coördinatiecentrum zal opereren en de rol krijgt van centraal EU-centrum voor cross-sectorale risicoparaatheid, *stockpiling*<sup>13</sup> en EU-crisiscoördinatie. Het Europese Coördinatiecentrum blijft het operationele coördinatiecentrum; de Commissie beoogt dat de hub een strategisch kruispunt voor sectoroverstijgende monitoring en voorbereiding wordt.

Het voorstel omvat ook maatregelen om de regels rond cofinanciering en inzet te vereenvoudigen en samen te brengen in één juridisch kader, waardoor snellere besluitvorming en flexibelere inzet van responsmiddelen mogelijk wordt. Ook stelt de Commissie voor om Europese samenwerking op het gebied van bevolkingsalertering te versterken, onder meer door het satellietstelsel Galileo in te zetten als aanvullend kanaal voor noodwaarschuwingen. Ook wordt samenwerking tussen civiele en militaire actoren in crisissituaties versterkt. Dit gebeurt via de ontwikkeling van een Europees kader voor civiel-militaire paraatheid, waarin ook *dual use*-capaciteiten<sup>14</sup> worden meegenomen. Verder krijgt het Kennisnetwerk van het Uniemechanisme<sup>15</sup> een grotere rol in het delen van expertise. Daarnaast zet de Commissie in op het betrekken van private en militaire partners bij oefeningen en trainingen.

Om beter voorbereid te zijn op toekomstige rampen wordt meer nadruk gelegd op risicobeoordeling en anticipatie. Lidstaten worden verplicht elke vijf jaar samenvattingen van hun risicobeoordelingen aan te leveren bij de Commissie. Op deze wijze kan de Commissie de *Comprehensive EU Risk Assessment* realiseren, conform de plannen uit de Paraatheidsuniestrategie. Verder zullen de samenvattingen van de nationale risicobeoordelingen gebruikt worden om de *Union Disaster*

---

<sup>12</sup> De Commissie zal geen directe acties uitvoeren die de bevoegdheden van de lidstaten overnemen; haar rol is het bieden van ondersteuning, coördinatie en het versterken van de algehele paraatheid.

<sup>13</sup> Aanschaf van strategische voorraden i.h.k.v. risico- en rampenbeheer. Zie ook het BNC-fiche *EU Stockpiling Strategy*.

<sup>14</sup> *Dual-use* middelen zijn capaciteiten die zowel voor civiele als militaire doeleinden inzetbaar zijn, zoals transportvliegtuigen, medische eenheden of communicatiesystemen. In de verordening kunnen deze middelen onder voorwaarden worden ingezet via het Uniemechanisme.

<sup>15</sup> Het *UCPM Knowledge Network* verbindt uitvoerders, beleidsmakers en onderzoekers uit het civiele beschermingsdomein. Het Netwerk biedt de voornoemde groepen de mogelijkheid om *best practices* en geleerde lessen via een Europees forum uit te wisselen.

*Resilience Goals*<sup>16</sup> aan te scherpen en om Uniebrede scenario's te schrijven voor toekomstige internationale oefeningen en trainingsdoeleinden.

Ook worden de mogelijkheden voor medische evacuatie uitgebreid, onder meer via de inrichting van medische evacuatiehubs. Verder zal de tijdelijke financiering van nationale blusvliegtuigen worden verlengd totdat de nieuwe EU-brede vloot beschikbaar is.

Tot slot stelt de Commissie voor om rescEU te versterken, zowel in de breedte – door nadrukkelijker actief te worden op een aantal crisisdomeinen – als financieel, om zodoende beter het hoofd te kunnen bieden aan het veranderend risicolandschap.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In het impact assessment overweegt de Commissie drie opties en trekt de conclusie dat de tweede optie de voorkeur verdient. Deze optie voorziet in de versterking van het huidige crisiscentrum tot een centrale EU-hub voor sector-overstijgende risicovoorbereiding en crisisbeheersing. Zij omvat onder meer de strategische aanleg van voorraden en de integratie van maatregelen voor gezondheidsnoodsituaties. Volgens de Commissie levert deze benadering duidelijke maatschappelijke, ecologische en economische voordelen op, mede dankzij verhoogde operationele efficiëntie en een betere benutting van de EU-meerwaarde.

Daarnaast zijn twee alternatieve opties onderzocht, maar deze zijn niet verder uitgewerkt. De eerste optie ging uit van voortzetting van het bestaande juridische en operationele kader zonder substantiële wijzigingen. Deze status quo bood onvoldoende handelingsruimte om de groeiende complexiteit en verwevenheid van crises adequaat te adresseren. De derde optie stelde de invoering voor van één geïntegreerd EU-financieringsinstrument voor alle paraatheidsmaatregelen. In het voorstel noemt de Commissie dat deze benadering stuitte op fundamentele bezwaren, onder meer op het gebied van het beheer van de begrotingstoewijzingen voor alle financieringsprogramma's en -instrumenten.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend *Meerjarig Financieel Kader* (MFK) en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend bij conflicterende formuleringen.<sup>17</sup> De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

---

<sup>16</sup> De DRGs zijn vijf strategische doelen om de weerbaarheid in de EU te verhogen. De doelen zijn: (1) anticiperen, (2) voorbereiden, (3) waarschuwen, (4) reageren en (5) beveiligen. Zie ook: *European Commission* (2023). *Commission Recommendation on Union disaster resilience goals*.

<sup>17</sup> Zie ook de Kamerbrief inzake Nederlandse inzet hoofdlijnen MFK van 28 maart jl.



In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het *Eigenmiddelenbesluit* komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Nederland staat voor complexe en grensoverschrijdende dreigingen en grootschalige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, een vergroot risico op infectieziekten en pandemieën, geopolitieke spanningen, cyberveiligheid en energiezekerheid. Om beter voorbereid te zijn op huidige en toekomstige crises zet het kabinet in op nationale versterking van de crisisparaatheid en op intensievere Europese samenwerking via het Uniemechanisme. Sinds 2023 pleit het kabinet in EU-verband voor een versterkte, geïntegreerde crisisaanpak, zoals uiteengezet in het non-paper *The future of strategic crisis management in the EU*.<sup>18</sup> Het kabinet onderschrijft het belang van een versterkte samenwerking tussen de landen van het mechanisme en de Commissie om zo de nationale en Europese crisisrespons te verbeteren.

Nationaal werkt het kabinet aan (actualisering) van Landelijke Crisisplannen, onder meer aan de ontwikkeling van een *Landelijk Crisisplan Infectieziekten* en een *Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen*, als onderdeel van de *Landelijke Agenda Crisisbeheersing*.<sup>19</sup> Deze plannen richten zich op bestuurlijke keuzes rond flexibele capaciteiten (zoals personeel, middelen en voorraden), versterking van de operationele inzet, en civiel-militaire samenwerking. Ook wordt gastlandondersteuning uitgebreid naar civiele bijstandsoperaties, in lijn met EU-richtsnoeren.<sup>20</sup> Op het terrein van infectieziektebestrijding wordt de komende jaren ingezet op versterkte coördinatie en paraatheid, het verder uitbouwen van de publieke gezondheidsinfrastructuur en het waarborgen van opschalingscapaciteit bij grootschalige uitbraken.

Deze plannen worden vertaald naar bestuurlijke keuzes voor flexibele capaciteiten zoals personeel, middelen en mogelijk strategische voorraden en versterken de operationele inzetkracht via training, oefeningen en voorbereidende maatregelen. Het kabinet werkt hier onder andere aan via het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum, dat uiterlijk per 2027 opgaat in het Knooppunt Coördinatie Rijk Regio's als nieuwe organisatie.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Dit non-paper is als bijlage van de Kamerbrief over Voortgang Crisisbeheersing naar de Kamer gezonden op 14 december 2023, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/14/tk-voortgang-crisisbeheersing>.

<sup>19</sup> Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/landelijke-agenda-crisisbeheersing>.

<sup>20</sup> European Commission (2024). *Recommendation on EU Host Nation Support*.

<sup>21</sup> Het *Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum* (LOCC) is het centrale punt voor de coördinatie van nationale crisisbeheersing en ondersteuning bij rampen en incidenten. Het LOCC ontwikkelt zich momenteel door naar een toekomstbestendige structuur onder de naam LOCC-KCR2, met versterkte regie- en coördinatiefuncties. Zie

Het Nederlandse crisisbeheersingsbeleid kent een decentrale opzet met gedeelde verantwoordelijkheden: gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's dragen de primaire verantwoordelijkheid, terwijl het Rijk ondersteunt en coördineert waar nodig. Samenwerking binnen het landelijke stelsel crisisbeheersing is essentieel, zeker bij grensoverschrijdende crises. Ter versterking van dit stelsel wordt gewerkt aan een aantal wetswijzigingen; onder meer aan de wijziging van de Wet publieke gezondheid en de herziening van de Wet veiligheidsregio's (Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerzorg). De Nederlandse aanpak – onder meer beschreven in de landelijke agenda crisisbeheersing – is breed en risicogestuurd, met aandacht voor preventie, paraatheid, respons en herstel, en stelt versterking van weerbaarheid, netwerksamenwerking en risicocommunicatie centraal.

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

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. De ambitie tot versterking van het Uniemechanisme sluit aan bij de inzet van het kabinet op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het voorstel beoogt paraatheid en crisisbeheersing te organiseren en te harmoniseren, met als doel een gestandaardiseerde aanpak van internationale bijstand binnen het Uniemechanisme. Dit sluit aan bij de kabinetsdoelstelling om de nationale en Europese weerbaarheid te versterken, en is complementair aan de inspanningen in het kader van Global Europe en zowel de Europese als Nederlandse Mondiale Gezondheidsstrategieën om pandemische paraatheid op mondiaal vlak te verbeteren.

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde versterking van de gezondheidscrisisparaatheid binnen het Uniemechanisme, met name op operationeel niveau. Waar het mechanisme traditioneel was gericht op reactieve ondersteuning – zoals bij branden of overstromingen – introduceert het voorstel nieuwe instrumenten voor anticipatie, risicobeoordeling, strategische voorraadopbouw en civiel-militaire samenwerking. Hiermee ontwikkelt het mechanisme zich van een ad-hoc interventiemodel tot een structureel risicobeheersingsinstrument. De aanpak van crises blijft daarbij nadrukkelijk een nationale bevoegdheid. Met dit voorstel wordt geen nieuwe bevoegdheid aan de Commissie toegekend; het versterkt vooral de praktische samenwerking tussen lidstaten en de Unie, zodat bestaande nationale structuren juist beter worden ondersteund in plaats van vervangen. Wel merkt het kabinet op dat de toenemende rol van de Commissie in de coördinatie van crisisparaatheid en -respons, hoewel gericht op ondersteuning en complementariteit, vraagt om een scherp oog voor het waarborgen van politieke sturing door de lidstaten en het voorkomen van onbedoelde bevoegdheidsverschuivingen.

De Commissie streeft naar een geïntegreerde benadering van civiele bescherming, gezondheidscrisisrespons, defensieondersteuning en klimaatadaptatie binnen één regelgevend kader. Daarmee positioneert de EU zich sterker als coördinerende actor bij grensoverschrijdende

---

ook het BNC-fiche op <https://open.overheid.nl/documenten/a1d73195-033a-4052-b1d6-13cd5131ee43/file>. In dit fiche wordt daarom de afkorting LOCC-KCR2 aangehouden.

crises, in lijn met de ambitie van een Paraatheidsunie.<sup>22</sup> Dit vraagt actieve betrokkenheid van lidstaten over meerdere domeinen heen. Het Nederlandse kabinet verwelkomt de integrale benadering van civiele bescherming, gezondheidscrisisrespons, defensieondersteuning en klimaatadaptatie binnen één regelgevend kader. Deze aanpak versterkt de rol van de EU als coördinerende actor bij grensoverschrijdende crises en sluit aan bij de ambitie van een Paraatheidsunie. Het kabinet onderschrijft het belang van actieve betrokkenheid van de lidstaten over meerdere domeinen heen en ziet hierin een kans voor Nederland om bij te dragen aan een effectievere en samenhangende crisisrespons binnen de Unie. Het kabinet acht het ook van belang dat er binnen deze integrale benadering ruimte blijft voor sectorale mechanismes, zoals op het gebied van grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen.

Met dit voorstel neemt de EU een rol op zich die recht doet aan de realiteit van grensoverschrijdende (gezondheids-)crises, maar die ook extra verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Voor Nederland betekent dit enerzijds het benutten van kansen om nationale weerbaarheidsinitiatieven op Europees niveau te verankeren, anderzijds het zorgvuldig balanceren tussen Europese coördinatie en nationale prioritering – bijvoorbeeld bij de inzet van voorraden of civiel-militaire middelen. De ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie en de coördinatie van de ondersteuning aan Oekraïne in de vorm van materiële donaties en zorgbehandelingen laten zien dat dergelijke Europese samenwerking wenselijk en effectief kan zijn. Hoewel dit een zekere rolverschuiving impliceert, vindt het kabinet deze ontwikkeling wenselijk en realistisch, mede in het licht van de ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie en de coördinatie van ondersteuning aan Oekraïne, waar Europese afstemming van meerwaarde bleek. Wel acht het kabinet politieke sturing door de lidstaten hierbij onverminderd van belang. Dit gebeurt onder andere in het geïntegreerde politieke crisisresponsmechanisme,<sup>23</sup> de Raadsgroepen en de Europese Raad.

In het regeerprogramma is expliciet vastgelegd dat internationale veiligheid een prioriteit is en dat het kabinet zich moet inzetten voor robuuste Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van crisisbeheersing. Door ernstige grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen met een multi-sectoraal karakter voortaan op operationeel vlak beter te integreren in hetzelfde kader waarmee natuurrampen worden bestreden, sluit dit voorstel naadloos aan bij die ambitie. Bovendien onderschrijft het kabinet eerdere standpunten waarin het kabinet pleitte voor een versterking van de EU-paraatheidsstructuren, met name na de ervaringen in de COVID-19-pandemie. Het kabinet acht het van belang dat deze integratie complementair blijft aan bestaande initiatieven en niet mag leiden tot een verminderde inzet op noodzakelijke acties tegen eventuele gezondheidscrises. De bepalingen zoals opgenomen in artikel 34 van de het voorstel behoeven op dit vlak nadere verheldering. Op basis van de lessen van de COVID-19 pandemie heeft de Commissie haar coördinerende, aanvullende en ondersteunende bevoegdheden op dit vlak versterkt onder meer

---

<sup>22</sup> Om tot een Paraatheidsunie te komen heeft de Commissie een *Paraatheidsuniestrategie*.

<sup>23</sup> Dit is het IPCR-crisisresponsmechanisme; geïntegreerde regeling politiek crisisresponse (*integrated political crisis response*).

door versterking van wetgeving en samenwerkingsstructuren.<sup>24</sup> Deze wetgeving wordt momenteel nog geïmplementeerd, met een versterkte coördinerende rol voor de het EU-gezondheidsbeveiligingscomité en met activiteiten op het vlak van paraatheid die nu worden uitgevoerd door de *Health Emergency Preparedness and Response Authority* (HERA).<sup>25</sup> Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel een cross-sectorale paraatheidslaag toe te voegen en tegelijkertijd de complementariteit met sectorale mechanismen te waarborgen. Voor de paraatheid voor en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen kan het Uniemechanisme bijdragen aan het verder versterken van (gezamenlijke) capaciteiten zoals rondom de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen, waarbij wel voorop blijft staan dat lidstaten zelf de basis op orde moeten hebben.

Ten aanzien van de voorgestelde cross-sectorale paraatheidslaag verwelkomt het kabinet de ambitie om bestaande lacunes in paraatheid te dichten en te komen tot een geïntegreerde horizontale benadering van crisisvoorbereiding (onder andere ten aanzien van gezondheidscrisis). Tegelijkertijd is de reikwijdte en praktische werking van deze laag nog niet volledig uitgewerkt. Zo blijft onduidelijk welke concrete instrumenten of capaciteiten onder deze laag vallen, hoe zij zich verhouden tot bestaande middelen onder het mechanisme, de bestaande wet- en regelgeving rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen en onder welke voorwaarden de laag geactiveerd kan worden. Het kabinet zal zich constructief opstellen bij de verdere invulling en is - wanneer nodig om nationale en Europese ambities te verwezenlijken - bereid een actieve rol te spelen bij de verdere invulling. Wel blijft het kabinet hierbij kritisch toezien op de werkbaarheid en meerwaarde in de praktijk.

Het kabinet steunt een cyclisch, gestandaardiseerd systeem voor risicobeoordeling en scenario-ontwikkeling op EU-niveau. Dit vond al plaats onder het vorige Raadsbesluit, maar wordt onder het voorstel juridisch bindend. Door nationale analyses te bundelen en te vertalen naar gezamenlijke scenario's en paraatheidsdoelen wordt preventie versterkt en ontstaat een gezamenlijke risicotaal, die de basis vormt voor training, capaciteitsopbouw en coherente respons. Recentelijk is rondom gezondheidsdreigingen door het kabinet gewerkt aan verschillende scenario's waar onder meer in 2025 ook landelijk geoefend gaat worden. De meerwaarde van scenario ontwikkeling op EU-niveau is erin gelegen dat zo het grensoverschrijdende karakter van veel crises beter meegenomen kan worden. Het kabinet ziet dan ook een meerwaarde in de ontwikkeling van een *Comprehensive EU Risk Assessment* (die gebaseerd is op de risicoanalyses van de lidstaten).

Wel vraagt het kabinet aandacht voor de implicaties van de uitbreiding van de Europese capaciteitenpool met *dual-use* en niet-traditionele responsmiddelen, zoals medische voorraden en militair logistieke middelen. Hier kunnen specifieke eisen gelden met betrekking tot de

---

<sup>24</sup> Het pakket rondom de gezondheidsunie omvatte onder meer verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, Raadsverordening (EU) 2022/2372 inzake het kader bij noodsituaties op Unieniveau van de volksgezondheid.

<sup>25</sup> Het EU-gezondheidsbeveiligingscomité (*EU Health Security Committee*) is het coördinatiemechanisme voor ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen onder verordening (EU) 2022/2371 en wordt ondersteund door het DG Volksgezondheid van de Europese Commissie.

informatiebeveiliging en de operationele integriteit. Het voorstel biedt op dit punt beperkte duiding over hoe informatiebeveiliging, interoperabiliteit en cyberveiligheid worden geborgd binnen het bredere mechanisme.<sup>26</sup> Het kabinet is voorstander van het benutten van innovatieve en flexibele capaciteiten, maar acht het van belang dat dit gepaard gaat met heldere randvoorwaarden op het gebied van digitale veiligheid en vertrouwelijkheid van (operationele) data (waaronder persoonsgegevens).

Ook de inrichting van de Hub steunt het kabinet, ook hier pleitte het kabinet al voor in het eerder genoemde non-paper. Het kabinet ziet graag dat de EU over een centraal aangestuurde informatie- en coördinatiestructuur beschikt, zodat '*fast-moving*' dreigingen tijdig en coherent kunnen worden aangepakt. Deze Hub biedt de noodzakelijke schakel tussen nationale autoriteiten en bestaande EU-mechanismen. Hoewel het kabinet het voorstel in algemene zin positief beoordeelt, zijn er enkele elementen die nadere toelichting of verdere uitwerking behoeven.

Zo is het voorstel onduidelijk over de precieze inrichting van de Hub. De Commissie geeft aan dat deze Hub voortbouwt op de bestaande structuren van het Europese Coördinatiecentrum en een centrale rol zal spelen in de coördinatie van cross-sectorale crises. Het blijft echter onduidelijk hoe deze Hub organisatorisch en operationeel wordt gepositioneerd ten opzichte van het Europese Coördinatiecentrum, ten opzichte van sectorale crisisstructuren en in hoeverre er sprake zal zijn van aanvullende bevoegdheden, personeel of middelen. De precieze positionering van de Hub biedt daarmee ruimte voor nadere concretisering; het kabinet ziet hier een kans om bij te dragen aan een efficiënte en goed ingebedde structuur, in lijn met bestaande coördinatiemechanismen. Zo blijft het bestaande Europese Coördinatiecentrum effectief en efficiënt functioneren, en wordt voorkomen dat er parallelle structuren worden opgebouwd. De inzet van het kabinet is dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de bestaande infrastructuur om efficiënt en effectief te zijn. Het kabinet is van mening dat de uitbreiding moet bijdragen aan een meer gestroomlijnde werking van het bestaande mechanisme, zonder een nieuwe bureaucratie te introduceren. De uitbreiding moet naast de operationele aspecten ook bijdragen aan het goed kunnen informeren van politieke besluitvorming in de Raad.

Het kabinet steunt voorstellen die gericht zijn op de vereenvoudiging van regelgeving en financieringsstructuren, voor zover deze zich beperken tot administratieve en financiële aspecten, omdat dit de administratieve lasten voor zowel de EU als de lidstaten verlaagt. Dit sluit aan bij het in het hoofdlijnenakkoord opgenomen streven naar efficiëntere EU-instrumenten en minder bureaucratie zonder in te boeten op effectiviteit. De voorgestelde harmonisatie van het juridisch kader voor de financiële afwikkeling, de cofinancieringspercentages en het gebruik van sneltoetsen in noodsituaties passen daarbij, mits deze niet leiden tot harmonisatiemaatregelen op het terrein van volksgezondheid in strijd met artikel 168, vijfde lid, van het VWEU. Het kabinet hecht eraan dat vereenvoudiging van het juridisch kader niet resulteert in een verhoging van de EU-cofinanciering ten koste van nationale verantwoordelijkheid. Cofinanciering dient een stimulans te blijven voor lidstaten om ook zelf substantieel bij te dragen aan crisisparaatheid.

---

<sup>26</sup> Ten opzichte van de huidige situatie vergroot een militaire invalshoek de zichtbaarheid en relevantie van civiele actoren voor partijen die opereren binnen het militaire domein.

Het kabinet blijft alert dat de verdeling van budgetten binnen het Uniemechanisme recht doen aan de verschillende (gezondheids-)dreigingen die er zijn. Daar moet ook aandacht blijven voor de verschillen in karakter tussen crisis- en gezondheidsparaatheid tegenover het reactieve en ad-hoc karakter van respons.

In lijn met de belofte uit het hoofdlijnenakkoord om civiel-militaire samenwerking te versterken, ondersteunt het kabinet de nieuwe civiel-militaire paraatheidskaders. Het kabinet heeft eerder gepleit voor een heldere rolverdeling en optimale inzet van *dual-use* capaciteiten in Europees verband, en ziet in dit voorstel een concrete vertaling van die ambitie. Dat de Commissie hierbij inzet op een overheidsbrede benadering, is in lijn met wat het kabinet nationaal doet voor de weerbaarheidsopgave.

Het kabinet steunt de verdere ontwikkeling van het *Kennisnetwerk van het Uniemechanisme* en de oprichting van een wetenschappelijke adviesstructuur. Deze kennis- en analyseknooppunten dragen bij aan continue capaciteitsopbouw en innovatieve praktijkuitwisseling, precies zoals beoogd in de versterking van de EU-crisisrespons. Ook de uitbreiding van medische evacuatiemogelijkheden met daarin een *assessment-team*, medische evacuatie hubs en het uiteenzetten van generieke procedures rondom medische evacuaties, kunnen bijdragen aan het kabinetsvoornemen om grote aantallen (militaire) gewonden op te kunnen vangen door een effectievere spreiding van patiënten.<sup>27</sup> Het is daarbij van essentieel belang dat lidstaten zeggenschap behouden over participatie in medische evacuaties en missies, opdat de inzet aansluit bij de nationale zorgcapaciteit en continuïteitsopgaven. Verder wordt de tijdelijke financiering van nationale bluscapaciteiten door het kabinet gesteund, gezien hun cruciale rol bij de bescherming van Nederlandse en Europese burgers in acute noodsituaties.

Het kabinet verwelkomt de extra inzet op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische tegenmaatregelen, met name via voorraden, gezamenlijke inkoop, het aanleggen van voorraden en de inzet ervan en de coördinatie van acties en versterking van capaciteitsopbouw, dit in aanvulling op en ter ondersteuning van het bestaande wettelijk kader op dit vlak.<sup>28</sup> Het kabinet vindt het van belang dat in de uitwerking rekening gehouden wordt dat bij het opbouwen van voorraden geen tekorten in het reguliere systeem mogen ontstaan en reguliere systemen hier geen hinder van mogen ondervinden. Daarbij dienen er weloverwogen keuzes te worden gemaakt welke medische tegenmaatregelen in aanmerking komen voor welke van voorgenoemde instrumenten zoals voorraden aanleggen, gezamenlijke inkoop en dergelijke. Het kabinet zal hierbij ook pleiten voor

---

<sup>27</sup> Zie de Kamerbrief over weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/06/tk-weerbaarheid-tegen-militaire-en-hybride-dreigingen>.

<sup>28</sup> Onder artikel 12 van verordening (EU) 2022/2371 bestaat al de mogelijkheid tot een gezamenlijke aanbestedingsprocedure om vooraf medische tegenmaatregelen bij ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen in te kopen. In Raadsverordening (EU) 2022/2372 is bovendien een instrumentarium aan maatregelen opgenomen om bij een noodsituatie van de publieke gezondheid op Unieniveau de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen te borgen. Onder verordening (EU) 2021/836 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU was al mogelijk gemaakt dat onder het Uniemechanisme ook noodvoorraden met medische tegenmaatregelen kunnen worden aangelegd onder zeggenschap van de Commissie (rescEU).

grondig onderzoek en overleg voorafgaand aan dergelijke beslissingen, rechtdoende aan de voorziene situaties en bijpassende scenario's, met oog voor de verdeling van nationale competenties. Er dient immers goed gekeken te worden naar subsidiariteit van de keuze van een specifiek instrument.

In het kader van de door de Commissie voorgestelde steun aan lidstaten op paraatheid en response van gezondheidsdreigingen op het bovenstaande, maar ook rondom surveillance en IT infrastructuur, vraagt het kabinet de Commissie om een verduidelijking en uitwerking van de uitvoering hiervan.

Wat betreft bevolkingsalertering herkent het kabinet de toenemende aandacht voor Europese samenwerking op dit terrein. In het eerder uitgebrachte BNC-fiche over de Paraatheidsuniestrategie heeft het kabinet aangegeven dat het satellietstelsel *Galileo* mogelijk als *fall-back* voor nationale alertering kan dienen. Daarbij is benadrukt dat *Galileo* wél geschikt moet zijn als distributiekanaal voor NL-Alert, en dus moet kunnen worden geïntegreerd in processen die de nationale crisisstructuur ondersteunen. Cruciaal is dat de alertering voor burgers en crisispartners herkenbaar en betrouwbaar blijft. Het kabinet volgt de verdere ontwikkeling van *Galileo* dan ook met belangstelling en gaat hierover graag in gesprek met de Commissie en andere lidstaten.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor publieke bewustwording, bevolkingstraining en samenwerking met maatschappelijke middenveld als onderdeel van een overheidsbrede benadering. Deze elementen sluiten aan bij nationale beleidsinzet op het vergroten van weerbaarheid onder burgers en vitale partners. Daarbij zal het kabinet aandacht hebben voor de bijzondere positie van mensen in kwetsbare en/of achtergestelde posities, waaronder vrouwen, minderheden, en LHBTIQ+ personen.

Tot slot verwelkomt het kabinet ook de versterking van rescEU. RescEU zal ingezet gaan worden als een strategisch instrument binnen een *all-hazard*-benadering. Gezien het grensoverschrijdend karakter van veel crises en de aanzienlijke schaalvoordelen die op Europees niveau te behalen zijn, acht het kabinet deze koerswijziging passend, noodzakelijk en wenselijk. Het kabinet moedigt de versterking van rescEU aan, als strategisch instrument en ziet de meerwaarde ervan in de nationale en Europese context. In het voorstel wordt dit niet verder geconcretiseerd, maar de Commissie noemt de versterking van rescEU door een verhoging van de financiering, de oprichting van een coördinatiecentrum en de bevordering van brede samenwerking, inclusief met de militaire sector. De grondhouding van het kabinet bij deze ontwikkelingen is positief. Het kabinet is bereid actief bij te dragen aan de uitwerking van sectorale uitbreidingen. Hierbij ziet het kabinet een meerwaarde om de versterking van rescEU te baseren op gedeelde behoeften en een gezamenlijke risicoanalyses. Specifieke versterkingen vergen nadere afstemming en besluitvorming met inachtneming van financiële implicaties.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De eerste bespreking van het Commissievoorstel vond plaats in de Raadswerkgroep Civiele Bescherming.<sup>29</sup> Een eerste bespreking van het voorstel liet een divers maar overwegend constructief krachtenveld zien.<sup>30</sup> Lidstaten erkennen de relevantie van een versterkt Uniemechanisme<sup>31</sup> in het licht van de recente crisiservaringen. Lidstaten toonden zich daarmee bereid om met de voorgestelde verordening aan de slag te gaan. Tegelijkertijd roept de voorgestelde integratie met gezondheidsparaatheid en de bijbehorende juridische opzet vragen op, waarbij lidstaten een duidelijke behoefte hebben aan verdere juridische, financiële en operationele duiding.

In grote lijnen onderschrijven de lidstaten het doel van meer coherentie en paraatheid, maar er bestaan verschillen in appreciatie van de gekozen systematiek. De eerste bespreking bevestigt dat er politiek draagvlak is om met het voorstel verder te gaan, waarbij de juridische en budgettaire onderbouwing bepalend zal zijn voor de voortgang. Het kabinet verwacht dat in de verdere onderhandelingen voor lidstaten vooral de afbakening van nationale versus Europese rollen, de status van de capaciteitsdoelen en de institutionele inbedding van de nieuwe coördinatiestructuren van belang zullen zijn.

Een bespreking van het voorstel in het Europees Parlement (hierna: EP) heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. Gezien de eerder geuite lidstaatposities is het aannemelijk dat het voorstel in het EP aandacht zal krijgen voor zowel de versterking van het Uniemechanisme als de waarborgen voor nationale bevoegdheden. Mogelijk zullen leden aanvullende vragen stellen over de juridische basis en de samenhang met bestaande EU-instrumenten.

#### **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, met aandachtspunt. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 168, lid 5, 196 en 322, lid 1, van VWEU.

Hoewel crisisbeheersing raakt aan verschillende gedeelde bevoegdheden uit artikel 4 VWEU, zoals volksgezondheid en milieu, is de EU op het terrein van volksgezondheid en civiele bescherming slechts bevoegd tot het ondersteunen, coördineren of aanvullen van het optreden van de lidstaten (resp. artikel 6, sub a en sub f, VWEU). De in het voorstel genoemde "harmonisatie van het juridisch kader" ziet uitsluitend op administratieve en financiële vereenvoudiging en laat de inhoudelijke inrichting van nationale systemen onverlet. Er is daarmee sprake van het versterken

---

<sup>29</sup> Working Party on Civil Protection; Groupe "Protection civile" (PROCIV).

<sup>30</sup> Met de kanttekening dat er tussen het delen van de stukken op 17 juli jl. en de eerste bespreking op 18 juli jl. weinig studietijd zat.

<sup>31</sup> Informeel het 'UCPM+' genoemd.



van samenwerking, coördinatie en capaciteitsopbouw, in lijn met de bestaande taakverdeling tussen Unie en lidstaten. Het voorstel laat de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten onveranderd; het gaat nadrukkelijk om een ondersteunende, coördinerende en aanvullende rol van de Commissie, zonder harmonisatie van nationale crisisstructuren of gezondheidsstelsels.

Tegelijkertijd verdient de gekozen combinatie van rechtsgrondslagen - artikel 168, vijfde lid, VWEU (volksgezondheid), artikel 196 VWEU (civiele bescherming) en artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU (begrotingsrecht) - nadere aandacht. Elk van deze bepalingen is verbonden aan een eigen beleidsdoel, begrenzing en institutionele logica. Artikel 196 VWEU biedt een solide basis voor maatregelen op het terrein van rampenpreventie en -respons binnen de Unie, mits de Unie zich beperkt tot ondersteunend en coördinerend optreden. Artikel 168, vijfde lid, VWEU laat coördinerende, stimulerings- en ondersteunende maatregelen toe op het terrein van grensoverschrijdende ernstige gezondheidsdreigingen, maar sluit harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten expliciet uit. Artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU biedt de financiële rechtsgrondslag voor de uitvoering van de EU-begroting, maar veronderstelt een duidelijk verankerd materieel beleidsdoel elders in het Verdrag.

Het combineren van meerdere rechtsgrondslagen is juridisch verdedigbaar indien de verschillende beleidsdoelstellingen evenwaardig en onafscheidelijk zijn. In dit geval is het kabinet van oordeel dat civiele bescherming de dominante doelstelling vormt en dat de componenten inzake volksgezondheid en begroting daaraan ondergeschikt zijn. Het ligt daarom in de rede het voorstel uitsluitend te baseren op artikel 196 VWEU. De toevoeging van artikel 168, vijfde lid, VWEU en artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU is in dit licht niet noodzakelijk en kan vragen oproepen over de coherentie van de bevoegdheidsafbakening en het beginsel van bevoegdheidstoekenning (artikel 5 VEU). Het kabinet zal de Commissie verzoeken haar keuze voor deze aanvullende rechtsgrondslagen nader te motiveren.

#### *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 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 beoogt het Uniemechanisme te herzien en verder te ontwikkelen als instrument om een beter geïntegreerd, wendbaar en sector-overstijgend systeem voor preventie, paraatheid en respons op natuurlijke, technologische en gezondheids crises op EU-niveau te realiseren.. Gezien de toenemende complexiteit en grensoverschrijdende aard van crises – zoals pandemieën, hybride dreigingen en grootschalige natuurrampen – kunnen lidstaten deze opgaven niet langer effectief en

zelfstandig dragen. Daarbij is een uniforme Europese aanpak onontbeerlijk om fragmentatie te voorkomen en tijdige, gecoördineerde respons te waarborgen, met inachtneming van en in aanvulling of reeds bestaande sectorale preventie, paraatheid en responsmechanismen.

Gezien de grensoverschrijdende aard van gezondheidsdreigingen en de noodzaak van snelle, gecoördineerde EU-brede actie, kan afzonderlijk optreden door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau onvoldoende waarborgen dat medische tegenmaatregelen tijdig en gelijkmatig beschikbaar zijn. Het voorstel voorziet daarom in instrumenten die alleen op Unieniveau doeltreffend kunnen functioneren, zoals een centrale Hub voor crisisvoorbereiding, één uniform financieringsinstrument met vereenvoudigde procedures en de verdere uitbouw van rescEU. Dergelijke structuren zijn erop gericht versnippering te voorkomen, schaalvoordelen te benutten en solidariteit tussen lidstaten te waarborgen. Gelet hierop kunnen om de beoogde doelstellingen effectief en beter op EU-niveau worden bereikt. Wel vindt het kabinet dat lidstaten nauw betrokken moeten zijn bij vervolgleuzes over de vorm en inhoud van de voorraadopbouw op EU-niveau. Voor de paraatheid voor en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen kan het Uniemechanisme bijdragen aan het versterken van gezamenlijke capaciteiten, bijvoorbeeld rondom de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen. Dergelijke EU-structuren zijn erop gericht versnippering te voorkomen, schaalvoordelen te benutten en solidariteit tussen lidstaten te waarborgen. Het kabinet acht het van evident belang dat dergelijke doelstellingen primair op EU-niveau worden gerealiseerd, maar hecht er tegelijkertijd aan dat lidstaten nauw betrokken blijven bij de nadere keuzes over de vorm en inhoud van de gezamenlijke voorraadopbouw, zodat aansluiting bij nationale systemen en verantwoordelijkheden geborgd blijft.

#### *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 is positief. Het voorstel heeft tot doel het mechanisme te herzien tot een geïntegreerd, wendbaar en sectoroverstijgend instrument voor preventie, paraatheid en respons op natuurlijke, technologische en gezondheidscrisis op EU-niveau. Daarbij worden onder meer richtsnoeren vastgesteld voor gezondheidscrisisvoorbereiding met betrekking tot de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen op EU-niveau, de inrichting van een hub, de invoering van een uniform financieringsinstrument en de versterking van rescEU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, nu het voorziet in overkoepelende bepalingen die lidstaten ondersteunen bij het verbeteren van hun paraatheid.

Bovendien beperken de maatregelen zich tot wat noodzakelijk is om de doelstelling van het voorstel te realiseren. Nationale structuren worden niet geharmoniseerd en lidstaten worden geen gedetailleerde verplichtingen opgelegd. Lidstaten behouden dus beleidsvrijheid bij de inrichting van hun eigen crisisstructuren. Daarnaast is het voorstel ontworpen met oog voor uitvoerbaarheid: het vereenvoudigt bestaande financieringsprocedures, voorkomt overlap met andere EU-instrumenten en leidt niet tot additionele administratieve lasten voor decentrale overheden. Integendeel, door

standaardisatie en vereenvoudiging van procedures wordt de administratieve druk op nationale autoriteiten naar verwachting juist verlicht.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

Voor het voorstel geldt een indicatief financieel kader van 10,675 miljard euro (in lopende prijzen), van toepassing vanaf 1 januari 2028. De onderhandelingen over de toekomst van het Uniemechanisme zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028 - 2034. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over het Uniemechanisme niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van het kabinet bij het mechanisme moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende kabinetsinzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten: een *ambitieuze, gemoderniseerd en financieel houdbaar* MFK. Dit vraagt om scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Het voorstel heeft implicaties voor de werkzaamheden die nu al plaatsvinden onder het mechanisme, als voor crisis-gerelateerde gezondheidsgelden. De implicaties voor de inzet van EU-middelen voor het huidige Uniemechanisme ziet de Commissie, met name voor de verdere uitbouw van rescEU-capaciteiten, de inrichting van de Hub, en de implementatie van gestandaardiseerde paraatheidsmaatregelen (zoals risicobeoordelingen, trainingsprogramma's en gastlandondersteuning). De Commissie geeft aan dat de administratieve lasten voor lidstaten minimaal zullen zijn en beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting.

Daarnaast wordt binnen de verordening voorgesteld crisis-gerelateerde gezondheidsgelden (waarvan HERA een belangrijk onderdeel vormt), onderdeel te maken van het Uniemechanisme. In het huidige MFK vallen deze gezondheidsgelden binnen het EU4Health-programma. Dit programma komt in de huidige vorm niet terug in de voorstellen van de Commissie voor het MFK voor de periode 2028-2034. EU-middelen, die specifiek bedoeld waren voor de aanpak van grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en/of voorbereiding op gezondheidscrisis, worden met dit voorstel samengevoegd met de algemene crisis coördinatie.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Het voorstel roept geen nieuwe (nationale) programma's of aanvullende (financiële) verplichtingen in het leven. Daarom kan het kabinet nu aangeven dat de voorgestelde oprichting van de Hub, gekoppeld aan het bestaande EU-crisiscentrum, in lijn is met structuren die in Nederland al bestaan, onder andere binnen of onder coördinatie van het *Nationaal Crisiscentrum* (NCC) en daarom geen additionele financiële lasten met zich meebrengt. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting 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*

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties of gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en burgers.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel bevat geen maatregelen die van invloed zullen zijn op de concurrentiekracht. Het voorstel benoemt de geopolitieke implicaties niet expliciet, maar maakt wel duidelijk dat het Uniemechanisme een rol speelt in het versterken van de internationale positie van de EU. Met de verbreding van de reikwijdte ontwikkelt het mechanisme - van oorsprong een civiel beschermingsinstrument - zich tot een strategisch instrument dat ook inzetbaar is in geopolitiek gevoelige contexten. Deze ontwikkeling kan vragen oproepen, met name waar het gaat om inzet in gebieden waar sprake is van een actief conflict. Hier ontstaat spanning met de humanitaire grondbeginselen van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het risico bestaat dat humanitaire hulp als politiek of militair instrument wordt geïnterpreteerd, wat de veiligheid van hulpverleners en de toegang tot getroffen bevolkingsgroepen kan ondermijnen.

Tegelijkertijd kan het kabinet, vanuit het perspectief van het beschermen en versterken van Europese weerbaarheidsbelangen, de versterking van het Uniemechanisme als strategisch instrument in beginsel steunen. Wel is het van belang dat de inzet van het Uniemechanisme in geopolitiek beladen situaties gepaard gaat met duidelijke mandaten, transparante besluitvorming en strikte waarborgen voor de humanitaire principes.

De Commissie noemt de NAVO niet in het voorstel. Hier kunnen meerdere redenen voor zijn, waaronder het feit dat niet alle EU-lidstaten ook NAVO-lid zijn.<sup>32</sup> Het kabinet zal toezien op het leggen van verbindingen tussen de EU en de NAVO waar dat logisch, passend, effectief en efficiënt is. De samenwerking tussen beide organisaties ziet het kabinet als cruciaal, met als doel om de gezamenlijke afschrikking en verdediging te versterken.

Het voorstel richt zich op het vergroten van de strategische autonomie door afhankelijkheden van derde landen tijdens crises te verminderen, hulpverlening binnen en buiten de EU te versnellen en te versterken, en de civiel-militaire samenwerking te verbeteren. Tegelijkertijd positioneert de EU zich nadrukkelijker als normstellende actor op het gebied van wereldwijde paraatheid en rampenrespons. Daarmee ontwikkelt het Uniemechanisme zich tot een sleutelinstrument voor

---

<sup>32</sup> De landen die zowel EU-lid zijn als geen lid van de NAVO, zijn Ierland, Oostenrijk, Cyprus en Malta.

zowel Europese paraatheid als internationale invloed en draagt het bij aan een veerkrachtige en zelfredzame Unie.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De voorgestelde wijzigingen hebben rechtstreekse werking. Het is daarom van belang om de implicaties hiervan - bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde definities van 'ramp' en 'crisis' - zorgvuldig te bezien in relatie tot de huidige Wet veiligheidsregio's en het wetsvoorstel Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg.

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

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 18, lid 10, artikel 19, lid 7, artikel 20 lid 1, lid 3 en lid 5, artikel 21, lid 2, lid 4, lid 5, lid 7, lid 9 en lid 17, artikel 25, lid 5, artikel 27, lid 3, artikel 28, lid 1 en lid 3, en artikel 32, lid 7. Deze bevoegdheden hebben betrekking op onder meer het nader uitwerken van de procedures rondom het *Kennisnetwerk*, de uitreiking van medailles voor bewezen civiele diensten, het vaststellen van het type en de kwantiteit van benodigde capaciteiten in het kader van de Europese capaciteitenpool, het bepalen van de inzet van rescEU-capaciteiten, het aanwijzen van contactpunten voor het ERCC, het vastleggen van operationele procedures bij inzet in lidstaten of derde landen, het identificeren van internationale organisaties die het Uniemechanisme kunnen activeren, en het formuleren van regels voor de inzet van experts en *EU Civil Protection Teams* (EUCPT).

Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk omdat het niet-essentiële onderdelen betreft die zien op de technische en operationele uitwerking van het mechanisme. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk vanuit het oogpunt van harmonisatie. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand gezien het uitvoerende karakter en de noodzaak tot uniforme toepassing van de verordening. Deze uitvoeringshandelingen worden conform artikel 35, lid 2 van het voorstel, vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Daarbij merkt het kabinet op dat de formulering van artikel 21, lid 5, verwarrend is: zij wekt de indruk dat naast de onderzoeksprocedure, de spoedprocedure wordt beoogd, zonder een expliciete verwijzing naar artikel 8 (spoedprocedure) van verordening (EU) nr. 182/2011. Een dergelijke verwijzing ontbreekt ook in artikel 35, lid 2 van het voorstel. Indien een spoedprocedure wordt bedoeld, vereist artikel 8 van verordening (EU) nr. 182/2011 dat sprake is van naar behoren gemotiveerde redenen van urgentie. Voor zover thans kan worden vastgesteld, ontbreekt in het voorstel een toelichting in dit verband. Het kabinet acht verduidelijking wenselijk en stelt voor de tekst zodanig aan te passen dat wordt bepaald dat uitvoeringshandelingen overeenkomstig de onderzoeksprocedure worden vastgesteld en — in naar behoren gemotiveerde spoedgevallen — overeenkomstig de urgentieprocedure van artikel 8 van Verordening (EU) nr.

182/2011. Tot slot ligt het voor de hand hierover opheldering te vragen bij de Commissie en zo nodig een tekstsuggestie in te brengen.

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

De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De bepalingen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2028.

Dit lijkt het kabinet haalbaar. het voorstel vergt een beperkt aantal nationale (uitvoerings)handelingen. . De verordening herzielt vooral de organisatie van de Commissie. De inschatting van het kabinet is dat geplande periode voldoende ruimte biedt om interne procedures en coördinatie met bestaande systemen af te stemmen.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Niet van toepassing.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Op dit moment is het Nederlandse *Single-Point-of-Contact* (SPoC) van het Europese Coördinatiecentrum het NCC. Bij de inrichting van de nieuwe Hub zal het NCC ook fungeren als SPoC. Verwacht wordt dat het NCC door deze uitbreiding een bredere rol binnen de EU krijgt.

Dat betekent ook dat taken voor het NCC kunnen toenemen, bijvoorbeeld met taken op het meldpunt Vitaal.

Daarnaast wordt de reikwijdte van het Uniemechanisme verruimd. Hierdoor krijgen de landen van het Uniemechanisme de mogelijkheid om nieuwe soorten noodhulp of specialistische eenheden aan te bieden aan de hulpverleningspool. Dit kan echter alleen als een land daar zelf het initiatief toe neemt.

Als een land besluit een nieuwe capaciteit - ook wel een *Other Response Capacity* (ORC) of module<sup>33</sup> - beschikbaar te stellen, brengt dat extra werk met zich mee. Denk aan administratieve, financiële en personele lasten. Het is aan de organisatie die deze capaciteit beheert - en/of de betrokken experts - om te bepalen wat daarvan de praktische gevolgen zijn. Dit kan voor de operationele ondersteuning en coördinatie gevolgen hebben voor het LOCC-KCR2.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

---

<sup>33</sup> De CPP omvat zowel 'modules' als 'andere responscapaciteiten'. Modules zijn specifieke, vooraf gedefinieerde teams van menselijke en materiële middelen met minimale technische vereisten die zijn gecertificeerd binnen de CPP. ORCs zijn ook nationale capaciteiten die zijn toegezegd aan de CPP, maar niet noodzakelijkerwijs voldoen aan specifieke technische vereisten van een module. De Nederlandse CPP beschikt momenteel twee modules en drie ORCs.

Het voorstel verwijst naar gevolgen voor ontwikkelingslanden door te benadrukken dat het voorstel aansluit bij andere EU-beleidsvelden, in het bijzonder externe betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. Het Europees Directoraat-Generaal<sup>34</sup> dat verantwoordelijk is voor het Uniemechanisme richt zich ook expliciet op de samenwerking tussen het Uniemechanisme, gezondheids crisisvoorbereiding en humanitaire hulp met alle landen ter wereld, inclusief ontwikkelingslanden. Het kabinet heeft er daarom vertrouwen in dat de Commissie oog heeft voor implicaties voor ontwikkelingslanden. Daarmee draagt het voorstel bij aan de bredere EU-inzet op het gebied van humanitaire hulp en crisisrespons in ontwikkelingslanden, in samenhang met de doelstellingen van het externe beleid.

---

<sup>34</sup> DG ECHO (*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*) coördineert en financiert zowel humanitaire hulp als civiele bescherming binnen de EU en wereldwijd. Het doel is snelle en effectieve noodhulp te bieden bij rampen en conflicten.

## **Fiche 15: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU 2028-2034**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the 'AgoraEU' programme for the period 2028-2034, and repealing Regulations (EU) 2021/692 and (EU) 2021/818.

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 550

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52025PC0550>

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

SWD(2025) 551

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur & Sport

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap

*h) Rechtsbasis*

Artikel 19, lid 2, artikel 21, lid 2, artikel 24, artikel 167, lid 5, artikel 168, lid 5, en artikel 173, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor 2028–2034. De Commissie heeft een voorstel uitgebracht inzake het programma AgoraEU, dat de programma's *Creative Europe* en *Citizens, Equality, Rights and Values* (CERV) opvolgt en combineert. Het doel van de Commissie daarbij is om complexiteiten en zwakheden in de begroting



aan te pakken door de EU-interventies op het gebied van cultuur, media, gelijkheid, burgers, rechten en waarden te stroomlijnen. Hiermee onderstreept de Commissie de EU als waardengemeenschap voortkomend uit Europa's geschiedenis en identiteit.

De Commissie stelt dat de culturele, creatieve, audiovisuele en mediasectoren belangrijke pijlers zijn onder de Europese economie en samenleving. Financiële steun van de EU op deze gebieden versterkt culturele diversiteit, bevordert inclusieve en participatieve deelname en geïnformeerd, actief burgerschap, versterkt de innovatiekracht van de economie, beschermt gemeenschappelijke grondrechten en stimuleert gelijkheid en non-discriminatie.

De genoemde sectoren staan ook voor grote uitdagingen. Zo heeft de audiovisuele sector te kampen met sterke concurrentie van buiten Europa en problemen in verband met de groeiende rol van digitale distributie via zgn. *streaming platforms*. Op het gebied van nieuwsmedia vormen de afnemende pluriformiteit van de media en desinformatie een bedreiging voor Europa en onze democratie. De Europese waarden, waaronder democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten staan in brede zin onder druk, met name als het gaat om gelijkheid, bescherming tegen geweld, vrijheid van meningsuiting, privacy, burgerparticipatie, transparantie en het afleggen van verantwoording bij besluitvorming. Tegelijkertijd wordt de traditionele rol van het maatschappelijk middenveld om deze ontwikkelingen tegen te gaan verzwakt door verminderde financiële en politieke steun.

Om genoemde kansen te benutten en de risico's te verminderen, stelt de Commissie via het AgoraEU-programma een grotere rol en financiële steun op Europees niveau voor. Het overkoepelende doel van AgoraEU is om: (I) de culturele en taalkundige verscheidenheid in de EU en het concurrentievermogen van de culturele en creatieve sectoren (CCS) te bevorderen, (II) artistieke en mediavrijheid te waarborgen en (III) gelijkheid, actief burgerschap, rechten en waarden te bevorderen ten behoeve van democratische participatie en maatschappelijke veerkracht.

Deze drie overkoepelende doelen corresponderen met de drie pijlers van het programma:

(I) Via het onderdeel «*CREATIVE EUROPE*» beoogt de Commissie de sociale, economische en internationale dimensies van de CCS te versterken. Het programma draagt bij aan grensoverschrijdende culturele creatie, samenwerking, participatie en toegankelijkheid. Daarmee draagt het bij aan een diversiteit van Europese cultuuruitingen en het behoud van het cultureel erfgoed. Ook stimuleert het programma de Europese mobiliteit van culturele professionals en het grensoverschrijdend verkeer van culturele werken.

(II) Met het onderdeel «*MEDIA+*» beoogt de Commissie de culturele diversiteit en het concurrentievermogen van de audiovisuele en games industrie te versterken door te investeren in de grensoverschrijdende distributie van Europese content en de toegang van het publiek daartoe. Daarnaast moet het programma bijdragen aan een vrij, levensvatbaar en divers informatie-ecosysteem binnen de Unie. Het voorgestelde programma ondersteunt vrije en onafhankelijke

journalistiek, verbetert de toegang van burgers tot betrouwbare informatie en bestrijdt desinformatie.

(III) Het onderdeel «CERV+» zal bijdragen aan drie algemene doelstellingen. Ten eerste gaat het om het beschermen en bevorderen van fundamentele rechten, burgerrechten inclusief vrij verkeer van personen, gelijkheid en non-discriminatie, en het versterken van het maatschappelijk middenveld ('Fundamentele rechten, Gelijkheid, Burgers en Maatschappelijk middenveld'). Ten tweede betreft dit de bestrijding van gender gerelateerd geweld, geweld tegen kinderen en andere groepen die het risico lopen op dergelijk geweld ('Daphne'). Ten derde gaat het om het versterken van democratische participatie en het handhaven van de rechtsstaat ('Democratische participatie en rechtsstaat').

Om de impact te maximaliseren en de synergie tussen onderdelen te versterken ondersteunt het programma dwarsdoorsnijdende activiteiten die bijdragen aan de algemene doelstellingen, met samenwerking tussen de culturele, media, en civiele sectoren. Tegelijk houdt de Commissie rekening met de specifieke aard van de verschillende sectoren en doelgroepen die het ondersteunt, zoals nu al het geval is, met drie onderscheiden deelgebieden (cultuur, media, en maatschappelijk middenveld/democratie).

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel wordt ondersteund door een impact assessment. Er zijn drie verschillende opties voor het voortzetten van de bestaande programma's *Creative Europe* en CERV onderzocht. Optie één was het voortzetten van *Creative Europe* en CERV als losse programma's met stapsgewijze verbeteringen. Optie twee was het samenbrengen van programma's die als doel hebben om cultuur, media en waarden in de EU te beschermen. En optie drie was een volledige integratie in één instrument van het beleid dat nu onder *Creative Europe*, CERV, Erasmus+ en het Europees Solidariteitscorps valt. De verschillende opties zijn onderzocht op maatschappelijk, economisch en ecologische gebied en beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie, samenhang en proportionaliteit.

Uit de evaluatie van de opties en hun effecten kwam naar voren dat een integratie op basis van beleidsdoelstellingen (optie twee) betere mogelijkheden zou bieden dan de twee alternatieven. Dit zou een versterkte coördinatie, gerichte flexibiliteit en een effectiever gebruik van de EU-begroting mogelijk maken - zonder dat dit ten koste gaat van de beleidsgerichtheid of de toegankelijkheid. Het zou een optimaal evenwicht bieden tussen vereenvoudiging en beleidsrelevantie. Het sluit ook aan bij de oproepen van belanghebbenden, die vragen om vereenvoudiging van de toegang tot financiering, flexibiliteit bij de toewijzing van middelen en de toepassing van gemeenschappelijke regels.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025<sup>1</sup> over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend

MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Het Nederlandse cultuurbeleid richt zich op het versterken van de culturele en creatieve sectoren in de samenleving, zowel op artistieke als op maatschappelijk en economisch gronden, met oog voor diversiteit, inclusie en eerlijke beloning. Nederland bevordert internationale culturele samenwerking binnen (en buiten) de EU via het Internationaal Cultuurbeleid (ICB).

Nederland is een pleitbezorger van internationale mobiliteit van kunstenaars en andere creatieve professionals, culturele producten en erfgoedcollecties. Ook zet Nederland zich in voor de rol die cultuur kan spelen om de strategische autonomie en het concurrentievermogen van de EU te vergroten en de gemeenschappelijke fundamentele waarden te waarborgen, inclusief artistieke vrijheid. Ondernemerschap en marktverruiming buiten de eigen landsgrenzen zijn voor Nederland andere belangrijke aandachtspunten voor de EU. Internationale culturele samenwerking heeft een positief effect op de bredere relaties van Nederland en de EU met derde landen.

Het kabinet zet met betrekking tot media in op sterke nieuwsmedia en journalistieke sector omdat zij mede hoeders zijn van democratische waarden en culturele diversiteit. Het Nederlands beleid gaat daarbij uit van waarden als artistieke vrijheid, vrijheid van meningsuiting en persvrijheid.

Nederlandse organisaties op het gebied van cultuur en media maken actief gebruik van *Creative Europe*, waardoor Nederland structureel binnen de top 10 van ontvangers van financiering van *Creative Europe* valt.

Voor wat betreft het huidige CERV-fonds zet het kabinetsbeleid onder andere in op goed bestuur, een sterke rechtsstaat, fundamentele rechten, gelijkheid en non-discriminatie.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Regeerprogramma kabinet-Schoof, hfst 7.

Samenwerking met een sterk maatschappelijk middenveld is essentieel. Zo ondersteunt de overheid financieel en met beleid verschillende maatschappelijke organisaties actief op het gebied van democratie en mensenrechten gendergelijkheid, lhbtq+-gelijkheid, en initiatieven die bijdragen aan bewustwording, verwerking, herdenking en erkenning van het slavernijverleden.<sup>2</sup> Emancipatie van vrouwen en lhbtq+ personen is tevens een integraal onderdeel van het Nederlandse beleid.<sup>3</sup> Het kabinet bestrijdt gendergerelateerd geweld en pakt de grondoorzaken ervan aan, onder andere via het plan *Stop Femicide!*<sup>4</sup> en het Nationaal Actieprogramma *Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*<sup>5</sup> Het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming werkt aan de herziening van het jeugdzorgstelsel en een beter stelsel van kind- en gezinsbescherming.<sup>6</sup>

Nederlandse organisaties maken actief gebruik van het huidige CERV-fonds waardoor Nederland in 2023 op de zevende plaats stond van het toegekend budget onder deelnemende landen. CERV kent een toenemend aantal aanvragen, dat wijst op een steeds competitiever programma.

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

Het kabinet verwelkomt het voorstel om op Europees niveau in te zetten op de culturele en creatieve sector, media en de bevordering van fundamentele Europese rechten en waarden. Het is positief dat de EC voorstelt de synergie tussen de beleidsdomeinen te vergroten door *Creative Europe* en CERV samen te voegen en daarmee de sectoroverstijgende samenwerking te bevorderen. Zo kan de samenvoeging bijdragen aan het beschermen en uitdragen van artistieke-, pers- en mediavrijheid en biedt de samenvoeging extra kansen voor thema's als democratische en maatschappelijke weerbaarheid. Gelet op de huidige (geo)politieke ontwikkelingen is het belangrijk om op deze waarden in te zetten.

Voor het onderdeel *Creative Europe* geldt dat door haar nadruk op EU-brede samenwerking, het programma een belangrijke aanvulling biedt op zowel het nationale cultuurbeleid als het internationaal cultuurbeleid van Nederland. Het AgoraEU-programma sluit aan bij de wens van Nederland om door middel van cultuur bij te dragen aan de Europese diversiteit, maatschappelijke veerkracht en wederzijds begrip.

Het voorstel bouwt voort op en legt verband met diverse bestaande Europese (beleids)initiatieven zoals de EU strategie voor Internationale Culturele Relaties en het Europees Actiekader voor actie op het gebied van cultureel erfgoed. Het kabinet zal ook streven naar synergie tussen *Creative Europe* en het New European Bauhaus, de Europese Culturele Hoofdsteden en het Europees

---

<sup>2</sup> [Subsidieregeling Maatschappelijke initiatieven trans-Atlantisch slavernijverleden voor Europees Nederland | Subsidie en regeling | Uitvoering Van Beleid](#); [Subsidieregeling Maatschappelijke initiatieven trans-Atlantisch slavernijverleden voor het Caribisch deel van het Koninkrijk | Subsidie en regeling | Uitvoering Van Beleid](#)

<sup>3</sup> Emancipatienota 'Veilig Meedoen' | Kamerstukken II, 2024-2025, 30420, nr. 418

Erfgoedlabel, waar Nederland al nauw bij betrokken is. Ook de aanstaande discussie over de invulling van het Europees Cultuurkompas zal belangrijk zijn voor de invulling van het onderdeel *Creative Europe* in het AgoraEU-programma. Verder wordt in het voorstel een verband gelegd met de nog te verschijnen EU strategie voor duurzaam toerisme, die zich onder andere zal richten op bezoekers en om hen te helpen bij het ontdekken van minder bekende culturele routes en erfgoedplaatsen in Europa. Dit sluit goed aan bij het Europese Culturele Route programma van de Raad van Europa, waar Nederland eerder dit jaar lid van is geworden.

Het kabinet steunt de inzet op een duurzame audiovisuele en media sector via MEDIA+ binnen het AgoraEU-programma om een solide en competitief ecosysteem te bewerkstelligen en zo bij te dragen aan de Europese diversiteit, maatschappelijke weerbaarheid, veerkracht en wederzijds begrip. De reikwijdte van de definities van het audiovisuele en journalistieke aanbod in het voorstel sluit goed aan bij het Nederlands beleid.

Het kabinet verwelkomt de focus op de ondersteuning van Europese audiovisuele producties, met het potentieel om diverse publieksgroepen over de grens te bereiken. De beoogde versterking van de distributie, zichtbaarheid en promotie van Europese producties via alle media en platformen, zowel binnen de EU als internationaal, is in lijn met het Nederlandse audiovisueel beleid. Dit geldt ook voor de inzet op publieksbereik, onder meer via netwerken van bioscopen/filmtheaters, festivals, en de specifieke aandacht voor jonge en onderbedeelde doelgroepen. De in het voorstel benoemde aandachtspunten zoals talentontwikkeling, toegang tot financiering en business-to-business uitwisseling, zijn in overeenstemming met onze nationale focus op een sterke creatieve infrastructuur in een snel veranderend audiovisueel landschap. De uitwisseling van praktijkvoorbeelden tussen lidstaten, zoals bijvoorbeeld op het gebied van *fair practice*<sup>7</sup> en professionele doorontwikkeling is hierin van belang. Het kabinet onderstreept tenslotte de waarde van beleidsdialoog, kennisdeling, dataverzameling en analyse, onder andere door het Europees Audiovisueel Observatorium. De uitvoering van de MEDIA+-doelstellingen draagt tevens bij aan de implementatie van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, waarin onder andere bepalingen staan over de positie van onafhankelijke producenten en bescherming van minderjarigen. Het kabinet wijst er op dat de focus voor digitale cultuur, games en immersieve media nog steeds voornamelijk op digitaal/cross-platform ligt, terwijl er ook grote uitdagingen zijn in de fysieke distributie en vertoningsplekken, die ook tot de verantwoordelijkheid van het AgoraEU-programma zou moeten behoren.

De prioriteiten met betrekking tot nieuwsmedia en journalistiek binnen het Commissievoorstel, in het onderdeel "news" binnen MEDIA+, zijn in lijn met het Nederlandse mediabeleid.

Het kabinet signaleert een andere onderverdeling van Cultuur en Media in de pijlers van het nieuwe voorstel, '*Creative Europe – Culture*' en '*Media+*' (*audiovisual* en *news*), dan in het huidige *Creative Europe* programma. In Nederland valt audiovisueel aanbod (films, series en

---

<sup>7</sup> Zie ook 'fair practice code via [Platform ACCT\[1914067647\]](#)

documentaires) en games onder Cultuurbeleid en journalistiek onder Mediabeleid. In het Commissievoorstel valt audiovisueel ('*audiovisual*') onder Media, samen met journalistiek ('*news*'). De samenvoeging van de verscheidene sectoren binnen MEDIA+ verlangt dat er een duidelijke afbakening moet komen voor de verschillende audiovisuele en mediasectoren. Dit is voor de audiovisuele sector een belangrijk aandachtspunt wegens de druk van internationale concurrentie. Het kabinet geeft er de voorkeur aan dat het '*audiovisual*'-deel doorgaat onder de inmiddels gevestigde naam *Creative Europe* – en dus samengevoegd blijft met Cultuur – en zal zich hiervoor inzetten.

Het kabinet steunt het streven van de Commissie om met CERV+ binnen het AgoraEU-programma bij te dragen aan de bevordering van fundamentele Europese rechten en waarden zoals democratie, rechtstaat, (gender)gelijkheid en non-discriminatie en een actief, vrij en betrokken maatschappelijk middenveld. Gezien de door de Commissie geconstateerde druk op deze waarden en rechten en verminderde politieke en financiële steun aan maatschappelijke organisaties onderstreept het kabinet verder het belang van het voortzetten van directe financiering vanuit de Commissie om onafhankelijkheid en transparantie te waarborgen. Het voorstel sluit met deze punten aan op de inzet van het kabinet op het naleven en bevordering van Europese fundamentele rechten en waarden.<sup>8</sup> Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van CERV+ ook juist voor het versterken van de rechtsstaat en steun aan het maatschappelijk middenveld in lidstaten en kandidaat-lidstaten en andere derde landen waar de rechtstaat onder druk staat.<sup>9</sup>

Het kabinet benadrukt het belang van structurele, toegankelijke subsidieregelingen, waarbij pleitbezorging en waakhondfuncties – met name ook voor gemarginaliseerde groepen – nadrukkelijk ondersteund blijven op basis van inhoudelijke kwaliteit. De gewenste synergie mag niet ten koste gaan van de effectiviteit en doelgerichtheid op het terrein van fundamentele rechten, waarden en gelijke kansen. Het kabinet zal zich dan ook binnen de onderhandelingen inzetten voor stevige garanties op budgettaire en beleidsmatige transparantie, voortzetting van kernfinanciering aan strategische koepelorganisaties en effectieve verantwoording over de inzet van middelen.

Specifiek inhoudelijk zal het kabinet ervoor pleiten dat de prioriteiten van CERV+ blijven aansluiten bij de toezeggingen van de Commissie om de Europese fundamentele rechten en waarden te bewaken en bevorderen. Dit betreft onder meer de toezeggingen uit de *Union of Equality Agenda* en de specifieke agenda's gericht op doelgroepen zoals vrouwen en lhbtq+ personen. In het verlengde van de Emancipatienota 'Veilig Meedoen'<sup>10</sup> en de voortgang van de inzet van het kabinet op deze thema's in de Europese Unie<sup>11</sup>, zet het kabinet in op het behoud van afzonderlijke deelgebieden binnen het programma, waaronder: brede gelijkheid en non-discriminatie en specifiek Gendergelijkheid en vrouwenrechten, inclusief seksuele en reproductieve gezondheid en

---

<sup>8</sup> Kamerstukken TK 2025, 30420, nr. 415

<sup>9</sup> Kamerstukken TK 2024/2025, 36715, nr. 1

<sup>10</sup> Kamerstukken TK 2024/2025, 30420, nr. 418

<sup>11</sup> Kamerstukken TK 2024/2025, 30420, nr. 415

rechten (SRGR), de bestrijding van gendergerelateerd geweld, lhbtq+-gelijkheid én de bestrijding van desinformatie en online haat tegen vrouwen en lhbtq+ personen.

Het kabinet heeft nog vragen over de samenvoeging binnen AgoraEU, in het bijzonder over de implementatie, omvang en verdeling van de financiering voor de drie onderdelen en dwarsdoorsnijdende prioriteiten en de toegankelijkheid voor aanvragende organisaties. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de beoogde synergie de kenmerkende prioriteiten van de verschillende pijlers binnen AgoraEU niet verwatert en dat de middelen voor de verschillende pijlers niet teveel onder druk komen te staan. De concurrentie binnen beide programma's is namelijk reeds toegenomen. Duidelijke waarborgen zijn noodzakelijk om te garanderen dat deze prioriteiten een herkenbare positie en budget behouden binnen het geheel. De herkenbaarheid, toegankelijkheid en doelmatigheid van de instrumenten dient geborgd te zijn. Het kabinet zal zich waar nodig inzetten om het voorstel te verduidelijken, met aandacht voor de specifieke aard van de doelstellingen, doelgroepen en hun behoeften per pijler.

Op basis van ervaringen met de huidige programma's *Creative Europe* en CERV zal het kabinet bij de verdere uitwerking voor het voorstel in het bijzonder aandacht hebben voor zorgvuldige monitoring en transparante dataontsluiting. Daarnaast heeft het kabinet nog vragen over de uitvoering van het voorgestelde programma. In Nederland zijn bij de uitvoering van *Creative Europe* en CERV nu twee verschillende organisaties betrokken. In het voorstel gaat de Commissie niet in op de ondersteuningsstructuur die zij voor ogen heeft en wat de gevolgen zijn voor de taken van deze organisaties. Het kabinet zal vragen om verduidelijking. Tot slot heeft het kabinet nog vragen over het Europese beheer van het voorgestelde programma. *Creative Europe* en CERV worden momenteel beheerd door verschillende Europese directoraten-generaal. Het voorstel gaat niet in op hoe AgoraEU zal worden beheerd. Het kabinet zal zich inzetten voor een ongecompliceerd beheer waarbij de transparantie en verantwoordingsplicht gehandhaafd blijft. Het is wenselijk dat duidelijk is waar besluitvorming over het werkprogramma en de budgetverdeling plaatsvindt.

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

De onderhandelingen rondom dit programma vallen binnen de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Specifieke informatie over het krachtenveld tussen en binnen de lidstaten met betrekking tot dit voorstel voor een samengevoegd programma is op dit moment nog niet bekend.

Met betrekking tot het in enige vorm voortzetten van *Creative Europe* is er brede steun onder de lidstaten. Getuige hiervan is de brief die in januari 2025 namens alle EU ministers voor Cultuur werd verstuurd aan de Europese Commissie over *Creative Europe*. In de brief wordt het belang van steun aan de culturele en creatieve sectoren op EU-niveau en aan culturele samenwerking benadrukt.<sup>12</sup> Voor wat betreft het huidige CERV-programma ontbreekt informatie over het krachtenveld.

---

<sup>12</sup> [Letter Creative Europe | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

Het Europees Parlement heeft nog geen specifiek standpunt ingenomen over het voorstel maar heeft zich in het verleden wel uitgesproken over een verhoging van de budgetten voor de programma's *Creative Europe* en CERV.

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

##### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikelen 19, tweede lid, 21, tweede lid en 24 VWEU die de EU een bevoegdheid geven om regels vast te stellen ter ondersteuning van de passende maatregelen die de lidstaten nemen op het gebied van non-discriminatie, Unieburgerschap, waaronder het recht op vrij reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten, en burgerinitiatieven. Daarnaast is het voorstel gebaseerd op artikelen 167, vijfde lid en 173, derde lid VWEU die voorzien in de bevoegdheid voor de EU om stimuleringsmaatregelen vast te stellen op het gebied van cultuur en industrie. Tevens kan de EU op grond van artikel 168, vijfde lid VWEU stimuleringsmaatregelen vaststellen gericht op het beschermen tegen geweld, waaronder ook geweld tegen kinderen, vrouwen, en kwetsbare groepen, omdat dit een gevaar vormt voor de fysieke en mentale gezondheid. Het kabinet kan zich vinden in deze grondslagen. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder b, VWEU). Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is tevens sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU). Op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, industrie en cultuur is sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder a, onder b en onder c, VWEU). Met de stimuleringsmaatregelen uit dit voorstel handelt de EU binnen de grenzen van haar bevoegdheden.

##### *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 de culturele en taalkundige verscheidenheid in de EU en het concurrentievermogen van de CCS te bevorderen, artistieke en mediavrijheid te waarborgen en gelijkheid, actief burgerschap, rechten en waarden te bevorderen ten behoeve van democratische participatie en maatschappelijke veerkracht. Daarnaast stimuleert het grensoverschrijdende samenwerking, iets wat onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt; daarom is een EU-aanpak nodig. Door deze grensoverschrijdende



samenwerking worden belemmeringen op de interne markt voor cultuur en media weggenomen. Ook worden lidstaten ondersteund bij het beschermen van de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten die onder druk kunnen komen te staan door ontwikkelingen op internationaal niveau en in de lidstaten. Daarnaast raakt problematiek omtrent fundamentele rechten in de ene lidstaat, in een EU gebaseerd op wederzijds vertrouwen van gedeelde waarden, ook andere lidstaten. Burgers en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op de rechtstaat en de bescherming van hun grondrechten, zowel in hun eigen land als binnen de Unie. Directe ondersteuning vanuit de EU aan het maatschappelijk middenveld dat actief is op het gebied van de rechtstaat, democratie en fundamentele rechten is daarom 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 de culturele en taalkundige verscheidenheid in de EU en het concurrentievermogen van de CCS te bevorderen, artistieke en mediavrijheid te waarborgen en gelijkheid, actief burgerschap, rechten en waarden te bevorderen ten behoeve van democratische participatie en maatschappelijke veerkracht. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, zodat in elke lidstaat de inzet op deze onderwerpen wordt gestimuleerd. Daarnaast gaat het voorstel niet verder dan wat nodig is om in de hele EU de doelstellingen van dit voorstel te verwezenlijken. Het voorstel bouwt voort op de twee bestaande programma's, maakt gebruik van bewezen effectieve instrumenten en bevat waarborgen voor voldoende flexibiliteit om in te spelen op veranderende behoeften. Uit het impact assessment is gebleken dat de aanpak proportioneel is en daar kan het kabinet zich in vinden.

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

*a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van het AgoraEU-programma zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het AgoraEU-programma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het AgoraEU-programma moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus, gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang

van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Van lidstaten wordt verwacht dat zij een nationale organisatie aanwijzen en medefinancieren voor het verstrekken van informatie, advies en begeleiding bij aanvragen. In Nederland is deze taak voor de huidige twee programma's toegewezen aan *Creative Europe* Desk NL, en aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor CERV. Bij een verhoogd budget voor de beleidsthema's van *Creative Europe* en CERV ligt het in de lijn der verwachtingen dat de bijdrage van de Rijksoverheid aan deze organisaties ook beperkt zal toenemen. Verder gaat het voorstel niet in op wat de samenvoeging van de programma's betekent voor de uitvoering door nationale instanties. Het kabinet zal vragen om verduidelijking.

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

Volgens de ondersteunende impact assessment draagt de integratie van de programma's *Creative Europe* en CERV bij aan een versterkte coördinatie, gerichte flexibiliteit en een effectiever gebruik van de EU-begroting - zonder dat dit ten koste gaat van de beleidsgerichtheid of de toegankelijkheid. In het voorstel staat verder weinig over vereenvoudiging van het administratieve proces. Het kabinet zal vragen om verduidelijking en aandacht vragen voor een integratie van de programma's waarbij wordt voldaan aan de oproep van belanghebbenden om vereenvoudiging van de toegang tot financiering, flexibiliteit bij de toewijzing van middelen en de toepassing van gemeenschappelijke regels zodat de administratieve lasten voor bedrijfsleven en betrokken overheidsinstanties worden verlicht.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Artistieke, culturele en creatieve uitingen, met inbegrip van audiovisuele inhoud en cultureel erfgoed hebben intrinsieke waarde en sociale impact. Daarnaast jagen ze duurzame economische groei en concurrentievermogen aan.<sup>13</sup> Bovendien vertegenwoordigen ze een omvangrijke sector in termen van werkgelegenheid en de bijdrage aan het BBP van de EU lidstaten.

Door bij te dragen aan het concurrentievermogen van de media, audiovisuele en CCS vult het AgoraEU-programma EU-beleid inzake industrie en concurrentievermogen aan. Het bouwt met name voort op het jaarverslag over de interne markt en het concurrentievermogen, waarin een op

---

<sup>13</sup> De aanzienlijke economische betekenis, direct en indirect, van kunsten, erfgoed, de audiovisuele media en de bredere creatieve industrie blijkt uit de satellietrekening cultuur en media 2025 (CBS) en is wereldwijd voorwerp van actieve industriepolitiek. Het European Institute of Technology (EIT) stelt: *With over 7.6 million workers, the European Cultural and Creative Sectors and Industries (CCSI) are an economic powerhouse. The EU Commission has identified CCSI as one of 14 industrial ecosystems vital for its industrial strategy.* Ook het kabinet onderschrijft dit, zoals in de *Handelsbrief* van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, waarin de Nederlandse creatieve industrie als speerpunt van beleid wordt genoemd (Beleidsagenda Buitenlandse Handel 'Nederland: welvarend en weerbaar', 28 mei 2025).

ecosystemen gebaseerde aanpak wordt gehanteerd om de veerkracht en strategische autonomie van belangrijke industriële sectoren, waaronder de culturele en creatieve bedrijfstakken, te versterken.<sup>14</sup> Het weerspiegelt ook de doelstellingen van het EU-kompas voor concurrentievermogen, waarin duidelijke benchmarks zijn opgenomen om de productiviteit en veerkracht van de EU op de lange termijn te verbeteren en innovatie te bevorderen.

AgoraEU zal een aanvulling vormen op acties die via het externe optreden van de Unie worden gefinancierd. Door culturele uitwisselingen te bevorderen en creatieve, journalistieke en audiovisuele inhoud van de Unie wereldwijd te ondersteunen, zal het nieuwe markten openen, wereldwijd talent aantrekken en de invloed en imago van de EU op het wereldtoneel vergroten. Deelname van derde landen en steun voor internationale samenwerkingsverbanden zijn ook onderdeel van het programma.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel betreft een Verordening die rechtstreeks in werking zal treden; inhoudelijke omzetting in nationale of decentrale wet- en regelgeving is niet van toepassing.

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

In het voorstel zijn geen passages opgenomen waarin de Commissie bevoegdheid krijgt om bepaalde gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

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

Het streven is om het programma per 1 januari 2028 in werking te laten treden. Dit is haalbaar indien voordien de bredere onderhandelingen afgerond zijn.

### *d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De voorgestelde verordening loopt eind 2034 af. In het voorstel staat opgenomen dat toezicht wordt gehouden via het prestatiekader voor de begroting 2028-2034, waarin ook specifieke regels met betrekking tot evaluaties zijn opgenomen. In het Commissievoorstel is verder geen sprake van een tussentijdse evaluatie in de loop van het programma of een finale evaluatie van het huidige programma over de implementatie en de impact van het programma. Nederland is voorstander van een tussentijdse/finale evaluatie omdat lidstaten in positie worden gebracht om in samenspraak met de Commissie wijzigingen in het programma door te voeren. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen om het opnemen van een tussentijdse/finale evaluatie.

---

<sup>14</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/2025-annual-single-market-and-competitiveness-report\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/2025-annual-single-market-and-competitiveness-report_en)

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

In het voorstel worden twee programma's samengevoegd, op grond waarvan echter geen of een beperkte invloed op de uitvoering wordt verwacht. In Nederland zijn bij de uitvoering van *Creative Europe* en van CERV nu twee verschillende instanties betrokken. In het huidige voorstel is vanuit de EU geen aanwijzing gegeven om vanuit hen gezien een andere ondersteuningsstructuur te ontwikkelen. Naar verwachting wordt de uitvoerbaarheid van de procedures rondom dit nieuwe programma wel verbeterd door middel van de vereenvoudiging en standaardisering van procedures. Dit heeft een positief effect op alle individuen en instanties die aanspraak willen maken op de Europese subsidies. Wat betreft de handhaving van de voorgestelde verordening zijn geen problemen voorzien.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

In het voorstel geeft de Commissie aan met het AgoraEU programma aan te willen sluiten op het Global Europe pakket, het financieringsinstrument van de Unie voor internationale samenwerking en ontwikkelingshulp. AgoraEU zal dus een aanvulling vormen op acties die via het externe optreden van de Unie worden gefinancierd. Zo zijn deelname van derde landen en steun voor internationale samenwerkingsverbanden ook onderdeel van het programma.

## **Fiche 16: [MFK] Verordening Erasmus+ programma 2028-2034**

### **1. Algemene gegevens**

#### *a) Titel voorstel*

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Erasmus+ programme for the period 2028-2034, and repealing Regulations (EU) 2021/817 And (EU) 2021/88

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM (2025)549

#### *d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0549&qid=1753261438571>

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

SWD(2025) 550-551, SEC(2025) 547

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS)

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in nauwe samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

#### *h) Rechtsbasis*

Artikelen 165, lid 4, 166, lid 4 en 214, lid 5, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

#### *i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

#### *j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Europese Commissie (hierna 'de Commissie') heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (hierna 'MFK') voor 2028-2034. Erasmus+ is het EU-programma voor onderwijs, training, jeugd, sport en vrijwilligerswerk voor de periode 2028-2034. De Commissie stelt voor om de programma's onder

Erasmus+ (omvat onderwijs, training, jeugd en sport) en Europees Solidariteitskorps (omvat vrijwilligerswerk, hierna 'ESC') samen te voegen tot één programma Erasmus+.

Verder stelt de Commissie voor het programma Erasmus+ te versimpelen door het langs twee pijlers in plaats van de drie actielijnen van het huidige programma in te richten. De eerste pijler ('leermogelijkheden') komt overeen met de actielijn 1 van het huidige programma. Deze pijler richt zich op het stimuleren van leer- en mobiliteitsmogelijkheden in alle onderwijssectoren: hoger onderwijs, beroepsonderwijs, funderend onderwijs (inclusief voorschoolse educatie) en volwassenenonderwijs. Ook in de jeugdsector worden mobiliteitsinitiatieven ondersteund, zoals via DiscoverEU, jeugdparticipatieprojecten en de mobiliteit van jeugdwerkers. Bovendien biedt het programma vrijwilligersmogelijkheden via het ESC en humanitaire vrijwilligersactiviteiten. In de sportsector wordt voor mobiliteitsprojecten steun geboden aan sporters, sportmedewerkers en vrijwilligers in de amateursport. Deze leerervaringen kunnen worden aangevuld met voorbereidende maatregelen, zoals taalondersteuning, virtuele samenwerking en onderwijs over Europese waarden en integratie. Daarnaast richt de eerste pijler zich op talentontwikkeling en excellentie, o.a. via Erasmus+ beurzen voor strategische velden, Erasmus Mundus-beurzen, Jean Monnet-acties en ondersteuning aan instellingen van Europees belang zoals het Europacollege en het *European University Institute*.

De tweede pijler ('ondersteuning capaciteitsopbouw') zal de huidige actielijn 2 (partnerschappen voor samenwerking) en actielijn 3 (beleidsexperimenten) vervangen. Deze pijler ondersteunt samenwerking tussen organisaties en instellingen door middel van partnerschappen. Dit omvat zowel kleinschalige als grootschalige samenwerkingen. Partnerschappen voor excellentie en innovatie worden ook onder deze pijler geschaard, waaronder bestaande initiatieven zoals Europese Universiteiten Allianties, *Centres of Vocational Excellence* (hierna CoVE's), *joint study programmes* en sportallianties. Daarnaast draagt deze pijler bij aan beleidsontwikkeling binnen de EU op het gebied van onderwijs, jeugd, vaardigheden en sport, zoals beleidsexperimenten en implementatie van nieuwe beleidsinstrumenten. Tot slot wordt ook ingezet op het versterken van digitale tools, virtuele leeromgevingen en communicatie, om zo de impact en zichtbaarheid van het programma te vergroten.

Volgens de Commissie laat het nieuwe Erasmus+ voorstel een duidelijke verschuiving zien in de horizontale prioriteiten: de sociale dimensie – inclusie, waarden, democratie en participatie – krijgt meer gewicht, mede door de integratie van ESC. Tegelijkertijd wordt er in het voorstel niet meer gesproken over duurzaamheid/groene transitie als expliciete prioriteit. Daarnaast is er een sterkere economische en arbeidsmarktgerichte insteek terug te zien in het voorstel door de verwijzing naar de Vaardigheidsunie<sup>1</sup> en het concurrentievermogen van de EU. Ook weerbaarheid speelt een grotere rol in het voorstel en sluit zo aan bij de aanbevelingen uit onder andere het Niinistö-rapport over brede maatschappelijke weerbaarheid<sup>2</sup> en de paraatheidsuniestrategie.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [Fiche 1 Mededeling Vaardigheidsunie | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>2</sup> [Safer together: A path towards a fully prepared Union - European Commission](#)

<sup>3</sup> [Fiche 5: Mededeling Paraatheidsuniestrategie | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

De internationale dimensie van het toekomstige Erasmus+ programma beoogt leermobiliteit, samenwerking en beleidsdialoog met derde landen die niet geassocieerd zijn met het programma te ondersteunen. Doel is om bij te dragen aan de mondiale rol en concurrentiekracht van de EU, met inachtneming van de economische veiligheid van de Unie. Daarbij wordt voortgebouwd op de ervaringen van eerdere programma's. Het programma streeft naar versterkte synergieën met andere EU-instrumenten, met name *Global Europe* en de *Global Gateway*-strategie, in het licht van bredere beleidskaders op het gebied van onderwijs, jeugd en sport. Speciale aandacht gaat uit naar de betrokkenheid van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten bij EU-initiatieven zoals de Europese Onderwijsruimte en de Vaardigheidsunie, om hen dichterbij hun doel van toetreding tot de Unie te brengen. Ter ondersteuning van deze internationale component wordt aanvullende financiering voorzien via het *Global Europe*-instrument.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel wordt ondersteund door een impact assessment. Hierbij is gebruik gemaakt van de resultaten uit de tussentijdse evaluatie van het huidige Erasmus+ programma, een stakeholderconsultatie en een open consultatie. De Commissie heeft drie beleidsopties onderzocht: (1) voortzetting van Erasmus+ en het ESC als afzonderlijke programma's, (2) samenvoeging van deze twee programma's op basis van hun gedeelde doelen, en (3) volledige integratie met andere programma's zoals CERV en *Creative Europe* onder één instrument. De tweede optie kwam als beste naar voren vanwege de grotere efficiëntie, flexibiliteit en samenhang, zonder dat dit ten koste gaat van toegankelijkheid of beleidsfocus. Andere opties, zoals stopzetting van de financiering, werden verworpen wegens het grote belang en de meerwaarde van de EU-inzet. De doelgerichte fusie werd als meest doeltreffend en proportioneel beoordeeld en zal volgens de Commissie leiden tot vereenvoudiging van de financiering, vermindering van administratieve lasten en betere benutting van het EU-budget.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Het kabinet onderstreept de positieve invloed van internationalisering en erkent dat er een toegevoegde waarde is voor onderwijsdeelnemers, docenten, jeugd-, sport- en onderwijsinstellingen, de samenleving en de (kennis)economie.<sup>4</sup> Nederland maakt goed gebruik van het huidige Erasmus+ programma. In veel sectoren is sprake van een grote overvraag van de financiële mogelijkheden binnen Erasmus+. Verder zet het kabinet in op versterking van de Europese Onderwijsruimte,<sup>5</sup> mede in relatie tot de Vaardigheidsunie<sup>6</sup> en het creëren van een gelijk speelveld binnen Europa om gebalanceerde mobiliteit te stimuleren.

De focus binnen het Nederlandse beleid voor primair en voortgezet onderwijs ligt op het structureel verankeren van internationalisering in het schoolbeleid, met nadruk op het vergroten van deelname aan grensoverschrijdende leeractiviteiten. Dit draagt bij aan betekenisvol en kwaliteitsvol onderwijs door het ontwikkelen van internationale competenties bij leerlingen.<sup>7</sup> Verder wordt ingezet op samenwerking met *eTwinning*, uitbreiding van naamsbekendheid via Leiderschapsacademies en ondersteuning van lerarenopleidingen, waarbij ook opleiders en schoolleiders worden gestimuleerd om Erasmus+ te benutten voor professionalisering.

In het mbo richt de nationale beleidsinzet m.b.t. Erasmus+ zich op het verdiepen van de beleidsmatige inbedding van internationalisering, het verbreden van de deelname, het bevorderen van inclusie en het opbouwen van voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden.<sup>8</sup> Hoewel mbo-studenten steeds vaker buitenlandervaring opdoen, blijft verbreding naar ondervertegenwoordigde sectoren en mbo 1 en 2 een prioriteit, net als het vergroten van het aandeel deelnemers met *fewer opportunities*. Mobiliteit van groepen en gerichte communicatie over extra subsidies en ondersteuning moeten bijdragen aan inclusie. Daarnaast stimuleert het Nationaal Agentschap Erasmus+ (Onderwijs en Training) het gebruik van *blended mobility* en de ontwikkeling van digitale vaardigheden, in lijn met de ambities uit de werkagenda mbo 2023–2027<sup>9</sup> en de Europese doelstelling om 15% van de mbo-studenten een internationale ervaring te bieden.<sup>10</sup>

In het Nederlandse hbo en wo-beleid ligt de focus wat betreft Erasmus+ onder meer op het verbreden van deelname, het waarborgen van kwaliteit en het vergroten van impact, met speciale aandacht voor gebalanceerde mobiliteit. Erasmus+ bevordert gelijke kansen voor uitgaande studiepuntmobiliteit via studie of stage, waardoor studenten hun arbeidsmarktkansen vergroten. *Blended mobility* – een combinatie van fysieke en virtuele mobiliteit – wint aan populariteit vanwege de flexibiliteit en toegankelijkheid, met name via *Blended Intensive Programmes* (BIP's),

---

<sup>4</sup> [BNC Fiche 2: Aanbeveling leermobiliteitsmogelijkheden | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 22 112, nr. 3774

<sup>6</sup> [Tweede Kamerbrief met geannoteerde agenda OJCS-Raad 12 en 13 mei 2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>7</sup> [National evaluation of Erasmus+ in the Netherlands \(2014-2020/ 2021-2027\) \(2024\)](#), Evidence on impact of Erasmus+ from existing studies, blz 95.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 31 288, nr. 1185

<sup>9</sup> [Samen Werken aan Talent | Convenant | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>10</sup> [BNC Fiche 2: Aanbeveling leermobiliteitsmogelijkheden | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)



die samenwerking stimuleren tussen meerdere instellingen. Het kabinet erkent de meerwaarde van de Europese Universiteiten Allianties (EUI) als proeftuinen voor grensoverschrijdende samenwerking, innovatie, inclusie en gebalanceerde mobiliteit, en benadrukt het belang van brede kennisdeling zodat het hele hbo en wo profiteert. Het kabinet is voorstander van het wegnemen van barrières bij transnationale samenwerking. Tegelijkertijd is het kabinet kritisch op het uit maart 2024 afkomstige voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijke Europese graad, en zet het kabinet zich in om eerst toe te werken naar een gemeenschappelijke Europese graad label.<sup>11</sup>

Het Nederlandse beleid voor volwasseneneducatie in internationale context richt zich op het bereiken van nieuwe aanvragers en het vergroten van de kwaliteit en impact van projecten, vooral voor kwetsbare volwassenen met lage basisvaardigheden of een afstand tot de arbeidsmarkt.

In het huidige programma zet Nederland zich binnen de jeugd-, jongerenwerk- en sportsector in op het bevorderen van de persoonlijke ontwikkeling van jongeren. Hierin is Nederland in het bijzonder succesvol in het bereiken van kansarme jongeren. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van sociale vaardigheden en soft skills van jongeren, om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Ook speelt het programma een belangrijke rol in het stimuleren van actief burgerschap, het versterken van democratische waarden en EU-waarden, maatschappelijke betrokkenheid en sociale inclusie van jongeren.

Het programma wordt verder succesvol benut om bij te dragen aan bredere maatschappelijke doelen, waarbij sport mensen van uiteenlopende achtergronden met elkaar verbindt en aanzet tot een actieve, gezonde leefstijl. Daarbij is er binnen Erasmus+ Sport nadrukkelijk aandacht voor het versterken van waarden als integriteit, gelijke kansen en leren via sport. Deze inzet sluit naadloos aan bij het Nederlandse sportbeleid en vindt brede steun binnen de sector.

Het kabinet heeft een nationale evaluatie laten uitvoeren van de huidige programma's Erasmus+ en het Europees Solidariteitskorps. De uitkomsten hiervan zijn positief. Het beschikbare budget wordt volledig benut en projectdoelen worden over het algemeen bereikt. Volgens de evaluatie hebben de programma's een significant effect op de internationaliseringsstrategieën van deelnemende organisaties evenals op de kwaliteit van hun aanbod, personeel en deelnemers.<sup>12</sup>

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

Het kabinet is over het algemeen positief over het voorstel voor het toekomstige Erasmus+ programma. Het voorstel van de Commissie sluit goed aan bij de Nederlandse inzet op het gebied van de Europese Onderwijsruimte,<sup>13</sup> Vaardigheidsunie<sup>14</sup> en stimuleren van gebalanceerde mobiliteit. Verder acht het kabinet het positief dat de Commissie de huidige acties m.b.t. sport, jongerenparticipatie, leermobiliteit voor jeugdigen, jeugdwerkers en vrijwilligerswerk wil voortzetten. Het biedt de mogelijkheid om voort te bouwen op de koers van de vorige programmaperiode en continuïteit te waarborgen. De evaluatie van de implementatie van

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 22 112, nr. 3938.

<sup>12</sup> [National evaluation of Erasmus+ in the Netherlands \(2014-2020/ 2021-2027\) \(2024\)](#)

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 22 112, nr. 3774

<sup>14</sup> [Tweede Kamerbrief met geannoteerde agenda OJCS-Raad 12 en 13 mei 2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Erasmus+ in Nederland in de vorige periode was overwegend positief, en het is van belang dat deze positieve lijn wordt doorgezet. Verschillende voorgestelde wijzigingen komen bovendien tegemoet aan de aanbevelingen uit deze evaluatie.

Het kabinet steunt de Commissie in het streven naar vereenvoudiging van Erasmus+ en verwelkomt het behoud van de onderdelen (mobiliteit maar ook partnerschappen) van het vorige Erasmus+ programma. Het kabinet heeft echter een aantal aandachtspunten. Ten eerste is er onduidelijkheid over de toekomstige ondersteuning van bestaande partnerschappen zoals de Europese Universiteiten Allianties en CoVE's. Hoewel de Commissie inzet op lange termijn strategische samenwerking, is het onduidelijk of het nieuwe Erasmus+ programma huidige allianties en CoVE's zal blijven ondersteunen of dat het alleen inzet op een uitbreiding van de allianties en CoVE's. Het kabinet zal de Commissie vragen of steun aan bestaande partnerschappen zal worden gecontinueerd. Ten tweede zet de Commissie in op het introduceren van een gemeenschappelijke Europese graad. Het kabinet is kritisch op dit voorstel en zet zich in om middels een verdere inzet langs de lijnen van het Bologna-proces eerst toe te werken naar een gemeenschappelijke Europese graad label, en vervolgens na zorgvuldige evaluatie te besluiten of een gemeenschappelijke Europese graad daarna waardevol is. Ten derde introduceert de Commissie een nieuwe maatregel: beurzen voor 'strategische onderwijsvelden'. Het kabinet waardeert dat de Commissie zich wil inzetten op versterkte relevantie van het programma door beter aan te sluiten op Europese strategische prioriteiten. Het is echter nog onduidelijk wat met wat 'strategisch' bedoeld wordt en met welk doel deze beurzen worden verstrekt. Het kabinet denkt graag mee over deze strategische prioriteiten en vindt het daarbij belangrijk dat academische vrijheid en institutionele autonomie gewaarborgd blijven en dat Erasmus+ een politiek neutraal programma blijft. Ten vierde is het door de nieuwe structuur met twee hoofdpijlers des te belangrijker dat, binnen de beschikbare middelen, voor de afzonderlijke activiteiten in de twee pijlers voldoende middelen (incl. een vast percentage) beschikbaar worden gesteld om de ambities binnen alle acties te verwezenlijken. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat de middelen binnen de tweede pijler onevenwichtig worden verdeeld waardoor er meer dan voldoende budget is voor beleidsexperimenten terwijl er onvoldoende budget beschikbaar is voor het verwezenlijken van de ambities op het gebied van partnerschappen.

Verder zijn er in het voorstel geen expliciete verwijzingen meer naar de groene transitie als horizontale prioriteit van het programma, terwijl juist uit de nationale tussentijdse evaluaties blijkt dat de bestaande horizontale prioriteiten goed hebben gefunctioneerd.<sup>15</sup> Het kabinet acht het dus wenselijk om de horizontale prioriteit duurzaamheid en groene transitie in het voorstel op te nemen. Ook zijn de specifieke doelstellingen van het programma zodanig breed geformuleerd dat er weinig scherpte in richting of focus zichtbaar is. Dat vindt het kabinet niet wenselijk. Verder richt het voorstel zich op het bevorderen van vaardigheden door middel van investeringen in de recent opgezette Vaardigheidsunie. Het kabinet verwelkomt deze Unie en de aandacht hiervoor in het voorstel. Hiermee wordt aangesloten bij de analyse in het Draghi-rapport en het

---

<sup>15</sup> [National evaluation of Erasmus+ in the Netherlands \(2014-2020/ 2021-2027\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Concurrentievermogen Kompas dat een goed opgeleide beroepsbevolking met de juiste vaardigheden essentieel is voor het concurrentievermogen van de EU.

Het kabinet zal zich er tegelijkertijd voor inzetten dat ook de Europese Onderwijsruimte als zelfstandige entiteit blijft bestaan, waarbij onderwijs(-beleid) naast de bijdrage aan maatschappelijke opgaven en arbeidsmarkt ook belangrijke doelstellingen gericht op individuele ontwikkeling, leermobiliteit, burgerschap en inclusie heeft.<sup>16</sup> Het kabinet vindt dat de Vaardigheidsunie en de Europese Onderwijsruimte elkaar moeten aanvullen in plaats van verdringen, met Erasmus+ als verbindend programma dat aan beide uitvoering geeft.

Het kabinet heeft ook aandachtspunten bij de voorstellen voor de jeugdsector binnen Erasmus+. Zo ontbreekt vaak een duidelijke link tussen jeugdactiviteiten en de kerndoelen van het programma (zoals democratie, actief burgerschap en Europese identiteit). Ook krijgt het jongerenwerk weinig aandacht, terwijl dit essentieel is voor het veilig en gezond opgroeien van jongeren. Daarom is het nodig om het vrijwillig en professioneel jeugd- en jongerenwerk te blijven positioneren. Daar zal het kabinet zich voor inzetten. Wat betreft het onderbrengen van het ESC in Erasmus+ begrijpt het kabinet de motieven van de Commissie, maar vreest het voor verlies van de unieke en toegevoegde waarde van ESC en benadrukt het belang van eenvoudige procedures voor jeugdwerkorganisaties en nieuwkomers.

Het kabinet verwelkomt de mogelijkheden tot verdere versterking van de sportsector binnen Erasmus+. Zo acht het kabinet het waardevol om te verkennen hoe de toegang voor kleinere en nieuwe sportorganisaties kan worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld door te kijken naar het verlagen van de administratieve lasten. Ook acht het kabinet het nuttig om te onderzoeken hoe succesvolle projecten beter geborgd en benut kunnen worden binnen het programma. Daarnaast kan een limiet op het aantal aanvragen per organisatie mogelijk bijdragen aan een bredere spreiding van kansen. Tot slot vindt het kabinet het wenselijk om Erasmus+ beter te laten inspelen op de veranderende sportpraktijk, door in de toekomst meer ruimte te bieden aan digitale en informeel georganiseerde sportinitiatieven. Het kabinet staat positief tegenover de voorstellen voor de jeugd- en sportsector onder het Erasmus+ programma, maar blijft erop toezien dat deze voorstellen niet verder uitbreiden.

Het kabinet acht de versterkte internationale dimensie van het Erasmus+ voorstel positief en strategisch relevant. Het programma biedt concrete kansen om onderwijs, training, jeugd, sport, vrijwilligerswerk en mobiliteit beter te verbinden met bredere Europese externe prioriteiten en strategische belangen. Wat de associatie van (potentiële) kandidaat-lidstaten betreft, ondersteunt het kabinet de bijdrage die Erasmus+ kan leveren om hen geleidelijk dichterbij hun doel van toetreding tot de Unie te brengen. Het kabinet houdt tegelijkertijd streng vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria.

---

<sup>16</sup> [Tweede Kamerbrief met geannoteerde agenda OJCS-Raad 12 en 13 mei 2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Een breder aandachtspunt van het kabinet is de *governance* van het programma. De rol van de lidstaten, zoals via het programmacomité, waarin de nationale autoriteiten vertegenwoordigd zijn, wordt in het voorstel niet benoemd. Het kabinet acht het wenselijk dat duidelijk wordt waar besluitvorming over het werkprogramma en de budgetverdeling plaatsvindt en dat de positie van de lidstaten binnen de *governance*-structuur stevig genoeg en helder is, mede in relatie tot het naleven van de comitologieregels van de EU en de praktijk van vorige programma's.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Op basis van eerdere uitspraken is de verwachting dat de meeste lidstaten grotendeels positief zullen zijn over de inhoud van het voorstel. Wel leven er vragen over de samenhang met andere fondsen, de samenvoeging van ESC met Erasmus+, de *governance* en de internationale dimensie en associatie van (potentiële) kandidaat-lidstaten met het programma.

Het Europees Parlement heeft nog geen specifiek standpunt ingenomen over het voorstel maar heeft zich in het verleden wel positief uitgesproken over een verhoging van het budget voor het programma Erasmus+.

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

*a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 165, lid 4, 166, lid 4 en 214, lid 5, VWEU. Op grond van deze bepalingen hebben het EP en de Raad, op voorstel van de Commissie, de bevoegdheid tot het nemen van (stimulerings)maatregelen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport en tot het opstellen van regels voor de activiteiten van het Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulpverlening. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport is sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder e, VWEU). De EU is bevoegd te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, waarbij de nadruk ligt op het versterken van samenwerking en de ontwikkeling van gezamenlijke initiatieven. Op het terrein van humanitaire hulp is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU (artikel 4, lid 4 VWEU). De uitoefening van deze bevoegdheid door de EU belet de lidstaten niet om hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

*b) Subsidiariteit*

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

is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel de educatieve, professionele en persoonlijke ontwikkeling van deelnemers in onderwijs, training, jeugd en sport, in Europa en daarbuiten te ondersteunen en te bevorderen. Erasmus+ biedt mogelijkheden om buitenlandervaringen door leermobiliteit en samenwerkingsprojecten in onderwijs en training, jeugd, sport en vrijwilligerswerk op te doen. Gezien de internationale/transnationale aard van het programma kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-brede aanpak nodig. Door het gemeenschappelijk kader en de financiële ondersteuning die de EU binnen het programma Erasmus+ biedt, wordt het gelijk speelveld op het terrein van onderwijs, training, jeugd en sport binnen de hele Unie verbeterd en worden belemmeringen voor mobiliteit en samenwerkingen weggenomen. Bovendien draagt de EU-aanpak bij aan het aanpakken van grensoverschrijdende problematiek, zoals het erkennen van diploma's en kwalificaties, het bevorderen van sociale inclusie en het stimuleren van intercultureel begrip tussen jongeren uit verschillende lidstaten. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

*c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel de educatieve, professionele en persoonlijke ontwikkeling van deelnemers in onderwijs, training, jeugd en sport, in Europa en daarbuiten te ondersteunen en te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat EU-actie nodig is om de nodige massa en schaalgrootte te bereiken voor impact op instellingen op het gebied van onderwijs, jeugd, sport en vrijwilligerswerk. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat er voldoende balans tussen centrale (door de Commissie beheerde) acties en decentrale (door de Nationale Agentschappen beheerde) acties is.

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

*a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over de toekomst van Erasmus+ zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over Erasmus+ niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij Erasmus+ moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het

eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Een deel van het programma zal decentraal (d.w.z. nationaal) worden uitgevoerd door Nationale Agentschappen, zoals dat nu ook al het geval is bij de uitvoering van Erasmus+. De betrokken departementen dragen de uitvoeringskosten op basis van cofinanciering met de Commissie. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Bij een verhoogd budget voor Erasmus+ ligt het in de lijn der verwachtingen dat de bijdrage van de Rijksoverheid aan de uitvoeringskosten ook beperkt zal toenemen. Daarnaast bevat het huidige voorstel een strakker kader voor wat betreft de nationale bijdrage aan de Nationale Agentschappen, namelijk dat deze minimaal gelijk is aan de bijdrage van de Commissie voor programmamanagement.

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

Voor Nederland is het van belang dat het nieuwe programma Erasmus+ voor alle betrokkene partijen (overheidsdiensten, Nationaal Agentschappen, onderwijsinstellingen, jeugd- en sportinstellingen en individuen) een verlaging van de administratieve lasten impliceert. De verwachting is dat in het nieuwe Erasmus+ programma de administratieve lasten zullen afnemen en aanmeldingsformulieren en -tools meer gericht zullen zijn op specifieke doelgroepen, zoals kleinere organisaties. Nederland zal kritisch toezien op het afnemen van de administratieve lasten, daarbij ook rekening houdend met de belangrijke waarde van flexibiliteit voor nationale invulling van het programma.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het nieuwe Erasmus+ programma 2028-2034 zal de EU-concurrentiekracht versterken door het ontwikkelen van competenties en vaardigheden en door het bevorderen van strategische transnationale samenwerkingen. Erasmus+ heeft ook een bredere maatschappelijke impact op langere termijn. Door nauwere synergieën met andere EU-instrumenten en programma's, zoals Horizon Europe en het Europees Concurrentiefonds, draagt het bij aan modernisering en hervormingen in onderwijs, training en vaardigheden, wat essentieel is voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt en industrie. Geopolitiek gezien bevordert het programma de Europese identiteit/waarden, sociale cohesie en veerkracht, waardoor de EU beter gepositioneerd is om wereldwijd haar positie en invloed te vergroten en om voorbereid te zijn op globale uitdagingen en concurrentiedruk.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het programma is gebaseerd op een verordening die rechtstreeks zal werken, en leidt niet tot wijzigingen van regelgeving voor de rijksoverheid en decentrale overheden.

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

In het voorstel zijn geen passages opgenomen waarin de Commissie bevoegdheid krijgt voor gedelegeerde of uitvoeringshandelingen. De Commissie zal verdere criteria voor de uitvoering opnemen in de werkprogramma's. Het kabinet ziet de nadere uitwerking van de werkprogramma's tegemoet en zal sturen op een duidelijk gedefinieerde rol voor de lidstaten. Lidstaten moeten tijdig worden meegenomen en invloed kunnen uitoefenen op de jaarlijkse werkprogramma's via het Erasmus+ programmacomité.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing start per 1 januari 2028. Dit is haalbaar indien voordien de brede MFK-onderhandelingen afgerond (kunnen) worden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het programma loopt eind 2034 af. In het voorstel is geen sprake van een tussentijdse evaluatie in de loop van het programma of een eindevaluatie van het huidige programma over de implementatie en de impact van het programma, zoals dit wel het geval is bij de verordening voor het huidige programma. Het kabinet is voorstander van een tussentijdse- en eindevaluatie, omdat lidstaten dan in de positie worden gebracht om in samenspraak met de Commissie wijzigingen in het programma door te voeren. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen om het opnemen van een tussentijdse-/eindevaluatie.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het Europees Uitvoerend Agentschap onderwijs en cultuur (EACEA) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de centrale acties. De decentrale acties worden uitgevoerd door één of meerdere Nationale Agentschappen in de lidstaten. Bij de uitvoering van het huidige Erasmus+ programma, heeft Nederland   n Nationaal Agentschap voor Onderwijs & Training (Nuffic) en één Nationaal Agentschap voor Jeugd (NJI). Aangezien het hierbij gaat om een voortzetting van een reeds bestaand programma, is de verwachting dat de implicaties voor de uitvoering gering zijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel is, net als het huidige Erasmus+ programma, ook gericht op internationale mobiliteit en samenwerkingsprojecten tussen EU- lidstaten en ontwikkelingslanden. Doel hiervan is om als EU een belangrijk inspirerend en innovatief model te zijn voor de onderwijs-, opleidings-, jeugd- en sportstelsels van ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden kunnen deelnemen aan bepaalde acties, overeenkomstig artikel 14 van het voorstel, voor ondersteuning om hun stelsels op deze gebieden te transformeren maar ook om samen met de EU te werken aan bestaande en opkomende mondiale uitdagingen (zoals klimaatverandering, digitalisering, bedreigingen voor de democratie en inclusie). Naar verwachting zal het volgende programma dus blijven bijdragen aan

hervormingen van onderwijs, opleidings-, jeugd- en sportstelsel in ontwikkelingslanden via een nauwere samenwerking met de EU.



## **Fiche 17: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council establishing Global Europe

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

16 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 551

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A551%3AFIN&qid=1752774982868>

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

SWD(2025) 552

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken

*h) Rechtsbasis*

Artikelen 209, 212 en 322 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Het voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) betreft de oprichting van het instrument *Global Europe* als de externe pijler van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034. Het instrument vormt de kern van het EU-externe optreden met een totaalbudget van 200,309 miljard euro (lopende prijzen). De Commissie positioneert het instrument ter bescherming

en bevordering van strategische belangen van de EU in een context van toenemende geopolitieke spanningen en geo-economische concurrentie. Volgens de Commissie vereist deze context een geïntegreerd en flexibel instrument dat duurzame partnerschappen versterkt en dat zowel voorspelbaarheid als flexibiliteit waarborgt.

Aan de basis van het voorstel liggen vier richtinggevende principes: vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact. Ter operationalisering hiervan worden ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en democratie, nabuurschap, uitbreiding, het bevorderen van multilateralisme, het nakomen van internationale afspraken en humanitaire hulp samengebracht in één geïntegreerd kader<sup>1</sup>. Het specifieke karakter van elk beleidsterrein blijft behouden. Het instrument bouwt voort op NDICI-*Global Europe* (2021–2027)<sup>2</sup>, het IPA III-instrument<sup>3</sup>, de Oekraïne Faciliteit<sup>4</sup> en de recente groeiplannen voor de Westelijke Balkan<sup>5</sup> en Moldavië<sup>6</sup>. Ook integreert het voorstel de *Global Gateway*-strategie door de inzet op duurzame partnerschappen met derde landen centraal te stellen. Daarnaast wordt expliciet de nadruk gelegd op de koppeling en complementariteit met het *European Competitiveness Fund* (ECF), de *Connecting Europe Facility* (CEF) en *Horizon Europe*.

Het instrument is opgebouwd uit vijf regionale pijlers: Europa (43,174 miljard euro); Noord-Afrika, Midden-Oosten en de Golf (42,934 miljard euro); Sub-Sahara Afrika (60,531 miljard euro); Azië en de Pacific (17,050 miljard euro); Amerika's en het Caribisch gebied (9,144 miljard euro).

Daarnaast is er een mondiale pijler (12,668 miljard euro) en een centrale niet-toegewezen reserve (de zogenaamde '*cushion*') voor opkomende uitdagingen en prioriteiten (14,808 miljard euro).

Bovenop het totaalbudget van 200,309 miljard euro zal het totaal van de giften, budgettaire garanties en leningen voor Oekraïne op basis van het voorstel maximaal 100 miljard euro bedragen voor deze MFK-periode.

Elke pijler bestaat uit een geprogrammeerd en een niet-geprogrammeerd deel. De niet-geprogrammeerde delen worden niet vooraf vastgesteld en bestrijken onder meer humanitaire hulp, crisisrespons, macro-financiële bijstand, weerbaarheid en concurrentievermogen.

Humanitaire hulp, met een indicatief budget van 25 miljard euro, blijft juridisch verankerd in de bestaande Humanitaire Hulpverordening.

Het *Global Europe* instrument vergroot flexibiliteit doorerschikking van middelen tussen pijlers en onderdelen, hergebruik van terugvloeiende fondsen en overschotten uit garanties, overdrachten tussen verschillende onderdelen van het MFK en snelle inzet van middelen bij crises, onder specifieke voorwaarden ook zonder aanbesteding.

---

<sup>1</sup> Zie onder andere artikel 4 over de doelstellingen van het instrument en artikel 9 over de algemene principes in het voorstel van de Commissie. De specifieke doelstellingen zijn opgenomen in Annex II.

<sup>2</sup> 21 augustus 2018: [Kamerstuk 22112, nr. 2682 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

<sup>3</sup> 21 augustus 2018: [Kamerstuk 22112, nr. 2684 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

<sup>4</sup> 20 juni 2023: [Fiche 2 - Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>5</sup> 1 december 2023: [Kamerbrief over kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 en Groeiplan voor de Westelijke Balkan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>6</sup> 13 november 2024: [Kamerbrief over kabinetsappreciatie Groeiplan Moldavië | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Het voorstel herbevestigt dat het instrument moet bijdragen aan het staande collectieve EU-doel dat 0,7% van het BNI wordt uitgegeven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA).<sup>7</sup> Minimaal 90% van de uitgaven binnen het *Global* instrument moet kwalificeren als officiële ontwikkelingshulp (ODA). De Commissie krijgt de bevoegdheid om dit percentage bij gedelegeerde handeling aan te passen

*Global Europe* ondersteunt mede het economische buitenlandbeleid van de EU en voorziet in een nieuwe aanpak op ontwikkelingssamenwerking. Hierbij wordt sterk ingezet op het samenbrengen van hulp en handel in brede partnerschappen die de wederzijdse belangen van partnerlanden en de EU moeten dienen. Deze aanpak komt tot uitdrukking in de twee componenten concurrentievermogen en weerbaarheid. Hierbij is aandacht voor de diversificatie van waarde- en toeleveringsketens en voor verantwoord ondernemen. Binnen deze twee thema's wordt ruimte gereserveerd voor waarde-gedreven *Global Gateway*-investeringen op de vijf deelterreinen van digitalisering, klimaat en energie, transport, gezondheid, en onderwijs en ontwikkeling. De financiering kan de vorm nemen van een mix van privaat en publiek kapitaal (*blended finance*), exportkredietverzekeringen en directe giften aan Europese bedrijven waar ze in het strategische belang van de Unie zijn.

Het voorstel bevat tevens de contouren van een financieel steunpakket voor Oekraïne van maximaal 100 miljard euro, dat gericht is op herstel, wederopbouw en ondersteuning bij hervormingen in het kader van EU-toetreding. Binnen dit steunpakket kunnen zowel de niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties als leningen aan Oekraïne worden verstrekt. De Commissie stelt voor de verhouding tussen beide niet vooraf vast te leggen. De niet-terugbetaalbare steun zal jaarlijks worden vastgesteld, gefinancierd buiten het MFK-uitgavenplafond, en komt uit een aparte Oekraïne Reserve, net als de budgettaire garanties die kunnen worden afgegeven tot maximaal 48 miljard euro met een voorzieningspercentage van 70%. Daarnaast blijft macro-financiële bijstand in de vorm van leningen aan Oekraïne mogelijk, welke tegen de *headroom*<sup>8</sup> van het MFK worden gegarandeerd. Gezien de grote omvang en onvoorspelbaarheid van noden in Oekraïne, wil de Commissie een flexibeler systeem dan de huidige Oekraïne Faciliteit, die eind 2027 afloopt.

De Commissie erkent in het voorstel dat een specifieke aanpak noodzakelijk is voor inzet in fragiele contexten en conflictgebieden. Daarbij voorziet het voorstel ook in deze omgevingen in ondersteuning op goed bestuur, rechtsstaatbevordering en institutionele opbouw. Dergelijke inzet kan plaatsvinden via de regionale pijlers, maar ook via het niet-geprogrammeerde deel van het instrument – waaronder crisisrespons, wederopbouw en preventieve interventies.

Migratie wordt door de Commissie aangeduid als horizontale prioriteit, zonder aparte budgetlijn. Programmatische inzet kan betrekking hebben op terugkeer, grensbeheer en partnerschappen met herkomst- en doorreislanden, in het kader van bredere ontwikkelings- of politieke relaties.

---

<sup>7</sup> [https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/international-development-aid\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/international-development-aid_en)

<sup>8</sup> Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Dit EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. Deze marge, oftewel de *headroom*, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.

Het voorstel stelt een flexibele inzet van middelen voor om te kunnen reageren op doorlopende en opkomende migratie- en ontheemdingsuitdagingen, onder andere via een nog niet gedefinieerd sturingsmechanisme. Daarnaast stelt het voorstel dat de Commissie betalingen of de implementatie van programma's kan stopzetten tot er voldoende medewerking is in het geval dat een partnerland onvoldoende tegemoet komt aan diens verplichting om de terugkeer van zijn burgers te faciliteren. Dit laatste is nieuw ten aanzien van de eerdere inzet op migratie.

Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten<sup>9</sup> komen in aanmerking voor steun onder de regionale pijler voor Europa. De Commissie stelt dat deze steun prestatiegericht moet zijn en bij moet dragen aan politieke hervormingen, sociaaleconomische ontwikkeling en convergentie met het EU-acquis. Voor de uitvoering van dit onderdeel van de verordening wil de Commissie een uitvoeringshandeling aannemen, waarin het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen nader worden uitgewerkt.

Het instrument bestaat uit verschillende implementatie- en uitvoeringsmechanismen, namelijk giften, aanbestedingen, en multilaterale bijdragen; beleidsdialogen; macro-financiële bijstand; investeringssteun via *blending* en garanties.

Het voorstel bevat regels over wie kan deelnemen aan aanbestedingen en het aanvragen van subsidies, met eventuele mogelijkheden tot beperking in lijn met internationale verplichtingen van de Unie.

De Commissie stelt voor om ook buiten macro-financiële bijstand leningen aan derde landen te verstrekken (zogenaamde "beleidsleningen") met middelen die de Unie op de kapitaalmarkt leent, zoals eerder is gedaan in de Westelijke Balkan-faciliteit en de faciliteit voor Moldavië.

De investeringsfaciliteit EFSD+ wordt beëindigd in zijn huidige vorm als losstaand fonds. *Blending* en garanties blijven beschikbaar binnen het instrument. De garanties vallen onder toezicht van een nieuw op te richten *Global Europe Investment Board*, die verantwoordelijk is voor de strategische aansturing en coördinatie van investeringsactiviteiten. Terugvloeiende fondsen en overschotten uit garanties kunnen opnieuw worden ingezet binnen het instrument. Exportkredietverzekeraars worden expliciet erkend. De Europese Investeringsbank (EIB) blijft een strategisch uitvoeringspartner, naast andere Europese en internationale instellingen.

De Commissie behoudt de mogelijkheid tot gedelegeerde samenwerking (*delegated cooperation* ofwel *indirect management*) met lidstaten of hun agentschappen voor implementatie van programma's. De acties gefinancierd onder de Regeling zullen worden geïmplementeerd zowel via direct management (via het EC Hoofdkantoor en Delegaties) als via indirect management waarbij gebruik wordt gemaakt van organisaties van lidstaten die daarvoor zijn geaccrediteerd.

---

<sup>9</sup> Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Turkije, Moldavië, Oekraïne, Georgië en elk ander land dat in de toekomst door een besluit van de Europese Raad de status van (potentieel) kandidaat-lidstaat zou verkrijgen.

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het instrument. De strategische kaders worden vastgelegd in meerjarige programmeringsdocumenten op regionaal, nationaal en thematisch niveau, aangevuld met jaarlijkse werkprogramma's en actieplannen.

Deze programma's en plannen worden aangenomen via uitvoeringshandelingen van de Commissie, die voor een bindend advies aan een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten moeten worden voorgelegd. De Commissie krijgt eenzelfde uitvoeringsbevoegdheid met betrekking tot het vaststellen van het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen waarop steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere landen uit de Oostelijke Nabuurschapsregio wordt gebaseerd.

De Commissie kan wijzigingen voor niet-essentiële onderdelen van de verordening doorvoeren door middel van gedelegeerde bevoegdheden. In het instrument krijgt de Commissie gedelegeerde bevoegdheden met betrekking tot de lijst met specifieke doelstellingen en het wijzigen van het minimale percentage van uitgaven dat kwalificeert als officiële ontwikkelingshulp (ODA) volgens de OESO. Daarnaast krijgt de Commissie ook gedelegeerde bevoegdheden in het kader van het maximale bedrag aan EU-steun via garanties, het voorzieningspercentage en de gerelateerde financieringsvoorwaarden. De Commissie dient voor concrete wijzigingsvoorstellen een groep van experts van de lidstaten te raadplegen. De Raad en het Europees Parlement kunnen bezwaar maken tegen een door de Commissie voorgestelde wijzigingshandeling.

Het voorstel voorziet verder in versterkte rapportageverplichtingen, onder meer over beleidsresultaten, ODA-impact en financieel beheer.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd gericht op de integratie van de externe financieringsinstrumenten. De analyse concludeert dat de huidige instrumenten – NDICI-GE, IPA III, en de faciliteiten voor Oekraïne, Westelijke Balkan en Moldavië – onvoldoende wendbaar en coherent zijn. Drie opties werden overwogen: 1) nieuw evenwicht tussen programmeerbare en niet-geprogrammeerde acties 2) vereenvoudiging van de architectuur 3) nieuwe instrumenten creëren en bestaande instrumenten actualiseren.

De Commissie kiest optie 2 vanwege de verwachte efficiëntiewinst en beleidscoherentie. Vereenvoudiging van de architectuur kan de strategische belangen en doelstellingen op de lange termijn van de EU, evenals de doelstellingen op de kortere termijn en de crisisrespons effectief en efficiënt ondersteunen.

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

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

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend bij conflicterende formuleringen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

In de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp van 20 februari 2025<sup>10</sup> is het kabinetsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp uiteengezet. Nederland blijft zich inzetten voor de sociaaleconomische ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en voor hulp aan mensen in nood. De inzet richt zich op de strategische belangen handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Dit wordt nagestreefd via programma's en diplomatieke inzet op de thema's voedselzekerheid, watermanagement en gezondheid. Voor gezondheid volgt het kabinet de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie, waarmee nadrukkelijk wordt ingezet op een geïntegreerde intersectorale aanpak.<sup>11</sup> Het kabinet zet ook in op het versterken van lokale productie en leveringszekerheid van medische producten.<sup>12</sup>

Gendergelijkheid en klimaat zijn dwarsdoorsnijdende thema's, vanuit internationale afspraken op dit terrein. Multilaterale organisaties, waaronder de VN, zijn hierbij belangrijke partners, zowel op uitvoerend als normatief vlak. Ten aanzien van humanitaire hulp zet het kabinet drie elementen centraal: complementariteit, effectiviteit en het waarborgen van ongehinderde toegang. Meerjarige, flexibele financiering via vaste humanitaire partners is daarbij een belangrijk instrument.<sup>13</sup> De inzet op migratie richt zich op opvang in de regio en migratiesamenwerking met betrokken landen.

In de Beleidsbrief Buitenlandse Handel van 28 mei 2025<sup>14</sup> legt het kabinet zich in een tijd van schuivende machtsverhoudingen toe op een realistisch handelsbeleid ter bescherming van Nederlandse belangen waarbij welvaart en weerbaarheid leidend zijn. Ook wordt ingegaan op het belang van leveringszekerheid van producten, grondstoffen en energie, en verantwoord ondernemen.

---

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/20/beleidsbrief-ontwikkelingshulp>

<sup>11</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/21/mondiale-gezondheidsstrategie-2023-2030>

<sup>12</sup> Kamerstuk 32805, nr. 188 (medische hulpmiddelen) en Kamerstuk 29477, nr. 939 (geneesmiddelen)

<sup>13</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/01/kamerbrief-inzake-humanitaire-hulp-en-diplomatie-2025-doen-wat-nodig-blijft>

<sup>14</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/28/kamerbrief-inzake-beleidsagenda-buitenlandse-handel-nederland-welvarend-en-weerbaar>

Ten aanzien van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de EU onderstreept het kabinet, conform het Regeerprogramma<sup>15</sup>, zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de EU te staan en streng vast te houden aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland daarbij. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria.

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

Hoewel de uitwerking van het voorstel op onderdelen nog gaande is, en nadere uitleg van de Commissie wordt verwacht, ook over hoe bedragen zijn opgebouwd, constateert het kabinet dat het voorstel aanzienlijk strategischer en politieker is ingestoken dan voorgaande instrumenten. Dat sluit aan bij het streven van de EU om haar geopolitieke slagkracht te vergroten. Dit lijkt mede geïnspireerd te zijn door het Draghi-rapport<sup>16</sup>, en in lijn te zijn met de Nederlandse beleidsagenda Buitenlandse Handel. Het kabinet ondersteunt deze koers, op voorwaarde dat duurzame ontwikkelingsdoelen en humanitaire principes geborgd blijven. Het kabinet verwelkomt met name de koppeling van de externe inzet aan wederzijdse belangen op het gebied van veiligheid en stabiliteit, migratie, economische weerbaarheid en strategisch concurrentievermogen. Tegelijkertijd zal het kabinet erop toezien dat deze inzet ook blijft bijdragen aan voedselzekerheid, watermanagement en gezondheid.

Het kabinet verwelkomt de integratie van bestaande instrumenten tot één geïntegreerd extern instrument en de voorgestelde vereenvoudiging van de begrotingsarchitectuur. Het is hierbij van belang dat de doelgerichtheid en meetbaarheid van de (resultaten van) het instrument voldoende geborgd blijven. Heldere *governance*, mogelijkheden tot strategische politieke sturing door de lidstaten en afdoende verantwoording zijn daarvoor randvoorwaarden.

De voorgestelde *governance*-architectuur wordt door het kabinet in de basis werkbaar geacht. De combinatie van uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen komen in grote mate overeen met hoe dit binnen de huidige NDICI-verordening is geregeld. Wel acht het kabinet aanpassing op enkele onderdelen wenselijk. Het kabinet zet in op meer politieke sturing door de Raad. Daarbij verdient de ruim gedefinieerde centrale niet-toegewezen reserve (*'cushion'*) bijzondere aandacht. Het kabinet pleit voor duidelijke en heldere criteria voor het aanspreken van de reserve; periodieke rapportage over de aanwending van deze reserve; en een verduidelijking dat hier sprake is van een uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie waarop de onderzoeksprocedure uit de comitologieverordening van toepassing is. Voor een gedetailleerde appreciatie van de bevoegdheden zie onderdeel 6.

Een duidelijke afbakening van mandaten blijft verder onmisbaar. Sommige beleidsdomeinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en uitbreidingssteun, mogen niet ongericht in elkaar overlopen. Dit is van belang voor effectieve sturing, maatwerk in partnerschappen en toetsbaarheid. Cruciaal hierbij

---

<sup>15</sup> [Regeerprogramma | Regering | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>16</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/04/kabinetsreactie-draghi-rapport>

zijn de borging van het humanitairrechtelijk kader, de conditionaliteit bij steun aan kandidaat-lidstaten, en voldoende sturing vanuit de Raad bij macro-financiële bijstand.

De leningen die de Unie aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen via macro-financiële en beleidsleningen worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, dat wordt gevoed met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat er geen risico op hogere EU-afrachten en wordt geen garantie opgenomen op de begroting van het ministerie van Financiën, zoals bij gemeenschappelijke schuld die onder de *headroom* van het Eigenmiddelenbesluit wordt gegarandeerd wel het geval is. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

De overheveling van humanitaire hulp naar de geografische pijlers kan bijdragen aan een geïntegreerde aanpak, mits de onafhankelijkheid en naleving van humanitair recht volledig gewaarborgd blijven. Nederland steunt het integreren van hulpvormen – zoals noodhulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw – binnen de zogeheten *humanitarian-development-peace nexus*.<sup>17</sup>

Het kabinet is voorstander van een landenbenadering boven thematische programmering en onderschrijft het vervallen van afzonderlijke thematische budgetten. Tegelijkertijd is het cruciaal dat deze verschuiving niet leidt tot een verzwakking van de inzet op fundamentele Europese waarden, zoals mensenrechten, democratie, rechtsstaat, goed bestuur, fundamentele vrijheden, of de inzet op het versterken van de internationale rechtsorde en multilaterale samenwerking, inclusief het nakomen van internationale afspraken. Het kabinet acht het cruciaal dat er voldoende financiële ruimte binnen de beschikbare middelen van de Global Europe pilaar wordt gewaarborgd voor deze prioriteiten, onder meer via stabiele, meerjarige kernfinanciering aan VN-organisaties, in aanvulling op geormerkte bijdragen, conform het VN *Funding Compact*. Ook zet het kabinet erop in dat binnen de landenbenadering helder wordt gemaakt hoe aan diverse dwarsdoorsnijdende thema's wordt gewerkt, zodat de Raad hier effectief op kan sturen.

Conflict-sensitieve programmering is eveneens van groot belang, met specifieke aandacht voor lokaal eigenaarschap. Het kabinet onderstreept het belang van betekenisvolle participatie van het maatschappelijk middenveld, waaronder ngo's, (vrouwelijke) mensenrechtenverdedigers, jongeren, gemarginaliseerde groepen, en lokale overheden, in alle fasen van de beleids- en programmeringscyclus. Ook de horizontale verankering van het 'do no significant harm'-principe wordt nadrukkelijk ondersteund.

Het kabinet zet, vanuit het huidige OS-, nabuurschap- en uitbreidingsbeleid, geografisch in op 'in en nabij' Europa – met name Oekraïne, (potentiële) kandidaat-lidstaten en het Oostelijke Nabuurschap – evenals regio's zoals de Hoorn van Afrika, West-Afrika inclusief de Sahel, de Grote

---

<sup>17</sup> In navolging van de uitkomsten van de World Humanitarian Summit in 2016 en de daaropvolgende uitwerking door de SGVN, beoogt de Humanitarian-Development-Peace Nexus een versterkte samenwerking, afstemming en coördinatie tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw. Dit met het doel gezamenlijke resultaten te realiseren op basis van geïntegreerde, coherente, complementaire en risicogevoelige analyse, planning en uitvoering.



Meren, Noord-Afrika, en het Midden-Oosten. In het kader van het bredere buitenlandbeleid zet het kabinet ook gericht in op partnerschappen met opkomende landen. In fragiele en door conflict getroffen contexten acht het kabinet het van belang dat de inzet nauw aansluit op lokale behoeften en ontwikkelingsdoelen. Ook de toegang van de Caribische delen van het Koninkrijk tot financiering onder de mondiale pijler en het aangekondigde instrument voor de Landen en Gebieden Overzee krijgt nadrukkelijke aandacht van het kabinet, gelet op het belang voor deze regio's.<sup>18</sup> Het kabinet zet er daarnaast op in dat de geografische pijlers ook aansluiten bij beleidsterreinen zoals economische weerbaarheid, diversificatie van waarden- en toeleveringsketens en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het kabinet acht het bijvoorbeeld van belang dat de EU aan EU-grondstoffenpartnerschappen kan bijdragen, ook buiten de hierboven genoemde prioritaire regio's.

Nederland blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is. Het kabinet was eerder, in lijn met Kamermoties, positief over de Oekraïne Faciliteit die eind 2027 afloopt, waarmee de financiële EU-steun aan Oekraïne structureler vorm te geven is met een instrument. Het kabinet is positief over het voorstel voor de Oekraïne Reserve en over de mogelijkheid tot het continueren van leningen en ziet de verdere uitwerking hiervan met belangstelling tegemoet. Mogelijke leningen aan Oekraïne die gefinancierd worden door schuldtoelating van de Unie beschouwt het kabinet als de facto voortzetting van het bestaande beleid ten aanzien van Oekraïne en daarmee in lijn met de kabinetsinzet. Het kabinet vindt het van groot belang dat de EU haar *fair share* van de steun aan Oekraïne blijft leveren. Dit ook met inachtneming van de grote omvang en de onvoorspelbaarheid van de noden in Oekraïne.<sup>19</sup> Het kabinet zal net zoals bij de Oekraïne Faciliteit het belang van conditionaliteit benadrukken in het nieuwe instrument.

Het kabinet ondersteunt prestatiegerichte steun aan kandidaat-lidstaten, gericht op het behalen van de Kopenhagencriteria, fundamentele hervormingen en overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis. Het kabinet is voorstander van sterke conditionaliteit: duidelijke voorwaarden en gevolgen bij het niet behalen van resultaatafspraken zijn essentieel. Het kabinet verwelkomt de link tussen steun aan kandidaat-lidstaten en hervormingen in prestatiegerichte plannen. Tenslotte onderstreept het kabinet dat steun aan kandidaat-lidstaten tegemoet moet komen aan EU-belangen in deze landen en dat er voldoende flexibiliteit moet zijn om te kunnen inspelen op ontwikkelingen en noden. Het kabinet zal de uitvoeringshandeling van de Commissie kritisch toetsen aan deze randvoorwaarden.

Het kabinet verwelkomt de inzet op het tegengaan van irreguliere migratie en steun aan gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen. Belangrijk is dat brede partnerschappen worden vormgegeven die zowel de belangen van Nederland, de EU, als de behoeften van partnerlanden dienen, met waarborging van het internationaal recht, inclusief mensenrechten en

---

<sup>18</sup> Kamerbrief hoofdlijnen inzet van het kabinet op het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode vanaf 2028.

<sup>19</sup> In de *4th Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA4) - gezamenlijk opgesteld door de Wereldbank, de Oekraïense regering, de EU en de VN (gepubliceerd februari 2025) - worden de herstel- en wederopbouwbehoeften in Oekraïne voor de komende 10 jaar geschat op 506 miljard euro.

vluchtelingenrecht, en nationale competenties. Het kabinet vindt het bevorderen van samenwerking met derde landen op effectieve terugkeer van belang. Het kabinet acht voldoende financiering binnen de beschikbare middelen van de *Global Europe* pilaar noodzakelijk voor het bereiken van migratiedoelstellingen en pleit voor adequate en duidelijk gedefinieerde sturingsmogelijkheden voor lidstaten.

Ook ondersteunt het kabinet het streven om *Global Europe* sterker te positioneren als instrument voor economisch buitenlandbeleid. In de huidige geopolitieke context zijn investeringen in concurrentievermogen en economische weerbaarheid noodzakelijk – met brede partnerschappen die recht doen aan de behoeften van zowel partnerlanden als de EU.

Positief is ook de beoogde synergie met het *ECF*, *CEF* en *Horizon Europe*, waarmee onder meer de verbinding tussen intern en extern beleid wordt versterkt. Het kabinet acht het cruciaal dat er voldoende financiële ruimte binnen de beschikbare middelen van de *Global Europe* pilaar wordt gewaarborgd voor de concurrentievermogen- en weerbaarheidsdoelstellingen.

De *Global Gateway*-strategie is een kansrijk vehikel voor duurzame investeringen waarbij zowel ontwikkelingsimpact als de strategische belangen van de EU en haar lidstaten elkaar versterken. Het biedt kansen voor versterking van de internationale positie van Europa en vergroting van het Nederlandse en Europese verdienvermogen, mede via betere aansluiting op de markten van opkomende economieën. Deze aanpak sluit goed aan bij de Nederlandse ervaring met het combineren van hulp en handel. Het kabinet onderstreept de meerwaarde van het mobiliseren van private financiering voor ontwikkeling en bepleit een actieve rol voor de private sector, onder meer via de voorgestelde *Global Europe Investment Board*.

Daarnaast neemt het kabinet kennis van de mogelijkheid tot directe steun aan private entiteiten gevestigd in EU-lidstaten voor investeringen die in het strategische belang van de Unie zijn. Dit biedt mogelijk interessante aanknopingspunten voor het versterken hiervan, onder voorwaarde van borging van onder andere het gelijke speelveld, excellentie en proportionaliteit. De juridische aspecten van dit voorstel zullen nog nader worden bezien.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om via een versterkt investeringsraamwerk private financiering voor duurzame ontwikkeling in partnerlanden te mobiliseren. Instrumenten zoals garanties, risicodeling, en herinzet van terugvloeiende middelen kunnen daaraan effectief bijdragen, mits ze goed zijn ingericht. De inzet moet aantoonbare ontwikkelingsimpact hebben en waar mogelijk aansluiten bij het Europese, en met name Nederlandse, bedrijfsleven en de strategische belangen van de Unie. Heldere kaders, uitvoeringscapaciteit en goed toezicht binnen de Commissie zijn essentieel om het juiste evenwicht te waarborgen. Het kabinet zal de extra flexibiliteit die de Commissie voorstelt ten aanzien van het terugvloeiën van fondsen en opnieuw inzetten van overschotten uit garanties nader bestuderen.

Het kabinet verwelkomt dat in lijn met de *Team Europe*-aanpak acties onder indirect beheer bij voorkeur worden toevertrouwd aan bestaande uitvoeringspartners, zoals EIB en EBRD, en in aanmerking komende organisaties uit de EU-lidstaten (zoals FMO).

In lijn met de motie-Kamminga vindt het kabinet het daarnaast van groot belang dat geaccrediteerde organisaties, waaronder Nederlandse uitvoerders, voldoende toegang hebben tot financieringsmogelijkheden voor de uitvoering van *Global Gateway*.<sup>20</sup> Hiervoor is eenduidigheid binnen het instrumentarium noodzakelijk, zodat partners duidelijk weten waar zij terecht kunnen. Verdere versterking van mobilisatie van private financiering vraagt bovendien om een instrumentarium dat aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van bedrijven, ontwikkelingsbanken, exportkredietverzekeraars en andere relevante actoren, zodat zij ook in staat zijn deze financiering te leveren. Ook is het van belang dat de administratieve lasten zo laag mogelijk worden gehouden, Nederland zet daarom in op harmonisatie met rapportage- eisen en toezicht van lidstaten en geaccrediteerde organisaties.

Wat betreft (contra)garanties voor exportkredietverzekeraars is het kabinet positief, mits deze kostendekkend zijn en passen binnen OESO-, WTO- en ODA-kaders. Uiteraard is de inzet dat (ook) Nederlandse bedrijven hiervan gebruik kunnen maken en niet alleen lidstaten met ontoereikende eigen exportvoorzieningen.

Tot slot onderstreept het kabinet het belang van een instrument met lage administratieve lasten, waarin subsidies, garanties, leningen, aandelenkapitaal en verzekeringen effectief kunnen worden gecombineerd over de volledige levenscyclus van projecten.

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

In de Raad verwelkomt een aantal lidstaten net als het kabinet de vereenvoudiging van het instrument. Een aantal lidstaten zal zich mogelijk tegen het samenbrengen van verschillende beleidsterreinen in hetzelfde instrument keren en pleiten voor afzonderlijke instrumenten.

De versterkte focus op veiligheid, migratie en concurrentievermogen zal op brede steun kunnen rekenen. Tegelijkertijd zullen sommige lidstaten benadrukken dat het specifieke karakter van ontwikkelingssamenwerking en met name humanitaire hulp behouden dient te blijven.

Het krachtenveld in het Europees Parlement ten aanzien van het voorstel is op het moment van schrijven nog onbekend.

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

#### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 209, 212 en 322 VWEU. Op grond van artikel 209 VWEU is de EU bevoegd om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, die betrekking kunnen hebben op meerjarenprogramma's voor samenwerking met ontwikkelingslanden of op

---

<sup>20</sup> 19 juni 2024: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024D25799&did=2024D25799>

thematische programma's. Op grond van artikel 212 VWEU is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied, met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Artikel 322(1) VWEU verleent de EU de bevoegdheid om a) de financiële regels vast te stellen, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien en b) de regels vast te stellen betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, met name van ordonnateurs en rekenplichtigen.<sup>21</sup> Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. De EU heeft een parallelle bevoegdheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (artikel 4(4) VWEU) en een gedeelde bevoegdheid op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang (artikel 4(2)(c) VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel om EU-belangen wereldwijd te beschermen en te bevorderen met een geïntegreerd en flexibel instrument. Als deelnemer aan de meeste multilaterale processen staat de EU doorlopend in contact met multilaterale en regionale partners op voor Nederland belangrijke beleidsterreinen. In vergelijking tot afzonderlijke acties van lidstaten kan de EU, samen met lidstaten, een grotere impact hebben door het afstemmen van gezamenlijke posities. Als wereldwijde beschermer van het multilateralisme en een op regels gebaseerde orde beschikt de EU over de geloofwaardigheid om op te treden als *'honest broker'* en op te komen voor belangrijke internationale mensenrechteninstrumenten. Het drukmiddel dat dit oplevert in multilaterale en regionale fora stelt de EU in staat om haar beleid en waarden globaal te projecteren en mondiale standaarden te beïnvloeden. Gezien de unieke positie van de EU kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

De subsidiariteit is niet van toepassing voor zover het voorstel betrekking heeft op het vaststellen van financiële regels en regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, aangezien deze bevoegdheid gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend.

#### *c) Proportionaliteit*

---

<sup>21</sup> Zoals beschreven in Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel om EU-belangen wereldwijd te beschermen en te bevorderen met een geïntegreerd en flexibel instrument. Het voorgestelde optreden is grotendeels geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een beter geïntegreerd en flexibel instrument bijdraagt aan meer samenhang en slagkracht. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het geïntegreerde karakter van het instrument leidt tot vermindering van overlap tussen bestaande financieringsinstrumenten en tot efficiëntere inzet van middelen. Door thematische en geografische financiering onder één verordening te brengen, wordt administratieve complexiteit verminderd, wat proportioneel is met het oog op de doelstelling van meer samenhangend extern beleid. Tegelijkertijd plaatst het kabinet kanttekeningen bij enkele elementen die mogelijk verder gaan dan noodzakelijk. De verdere uitwerking van de macro-financiële bijstand zal door het kabinet nauwlettend worden gevolgd om te waarborgen dat dit niet leidt tot een structurele uitbreiding van het instrument buiten bestaande toetsingskaders.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

De onderhandelingen over Global Europe zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over Global Europe niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij *Global Europe* moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

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

Nederlandse organisaties en het Nederlands bedrijfsleven kunnen in aanmerking komen voor uitvoering van de programma's. Dit kan onder andere via gedelegeerde samenwerking, reguliere

aanbestedingen en giften. Daarnaast kunnen Nederlandse organisaties en bedrijven profiteren van directe steun in de vorm van giften wanneer zij betrokken zijn bij projecten die in de strategische belangen van de Unie zijn en de doelen van *Global Europe* ondersteunen. Nederland zet in op een verlichting van administratieve lasten door vereenvoudiging ten opzichte van de huidige rapportage vereisten.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorgestelde instrument is bedoeld ter bescherming en bevordering van strategische belangen van de EU in een context van toenemende geopolitieke spanningen en economische concurrentie. Het kabinet constateert dat het voorstel aanzienlijk strategischer en politieker is ingestoken dan voorgaande instrumenten. Hiermee kan de EU mogelijkwerwijs haar geopolitieke slagkracht vergroten.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving.

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

Het voorstel voorziet in drie gedelegeerde bevoegdheden en in zes uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage II (de specifieke doelstellingen) te wijzigen (artikel 4, lid 2). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet om een essentieel onderdeel van de basishandeling gaat, maar om een wijziging van de specifieke doelstellingen van het instrument. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het enkel toeziet op de wijziging van de specifieke doelstellingen van de geografische pijlers en het onnodig bezwarend zou zijn om hiermee de gewone wetgevingsprocedure te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om aanpassing van de bijlage.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om het percentage uit artikel 6, lid 6, aan te passen dat als Official Development Assistance (ODA) moet kwalificeren (artikel 6, lid 6). Het kabinet vraagt zich af of het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is, omdat dit mogelijk een essentieel onderdeel van het voorstel betreft en zal hierover vragen stellen tijdens de onderhandelingen. Toekenning van deze bevoegdheid is niet wenselijk, omdat een dergelijk besluit met het oog op de grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere betrokkenheid van de lidstaten vergt. Het kabinet zal dan ook inzetten op het niet toekennen van deze bevoegdheid dan wel het nader afbakenen ervan. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het om wijziging van het voorstel gaat.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de voorzieningspercentages en maximale steunpercentages uit artikel 24, leden 1-3,

aan te passen (art. 24, lid 5). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet om een essentieel onderdeel gaat. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat het de Commissie de mogelijkheid biedt om in te spelen op marktveranderingen en het efficiënter gebruik van middelen. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het een aanpassing van het voorstel betreft. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, maar zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor het voldoen aan duidelijke transparantie-eisen, mede gezien de budgettaire impact van budgettaire garanties. Wat betreft de duur van de delegatie geldt voor alle gedelegeerde de bevoegdheden dat deze aan de Commissie worden toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet geeft voorkeur aan toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. Het kabinet zal daarop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen met meerjarige indicatieve programma's (MIPs) en om deze te herzien (artikel 17, leden 1 en 2). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, mits er structurele politieke betrokkenheid is van de Raad, met name via de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (RBZ-O). Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verankering van een strategische dialoog over programmering en prioriteiten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van het voorstel via programmering. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om programma's met significante implicaties (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen om MIPs in dringende omstandigheden te wijzigen via onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van jaarlijkse programma's. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de spoedprocedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011. Door het toevoegen van een spoedprocedure kan er door de EU sneller worden opgetreden, mochten de omstandigheden hierom vragen. Het kabinet steunt deze toevoeging. De spoedprocedure dient nog wel verder te worden uitgewerkt in het voorstel zodat er meer duidelijkheid komt over wanneer deze bevoegdheid precies kan worden ingezet. De dwingende redenen van urgentie kunnen immers nog nader worden gespecificeerd. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor actieplannen en maatregelen (artikel 19, leden 1 en 2). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid en flexibiliteit voor de uitvoering worden gewaarborgd. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om

uitvoering van het instrument. De uitvoeringshandelingen worden deels vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 (artikel 19, lid 1), deels via een zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie (artikel 19, lid 2). Bij een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid hebben de experts uit de lidstaten geen rol via een comité. Het kabinet is geen voorstander van deze zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid in afwijking van verordening 182/2011. Het kabinet zal ervoor pleiten om ook bij deze bevoegdheid een comitologieprocedure toe te passen overeenkomstig verordening 182/2011. Volgens het kabinet zou de onderzoeksprocedure voor de hand liggen (artikel 2, lid 2, sub a, in samenhang met artikel 5 van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te om actieplannen of wijzigingen daaraan vast te stellen via onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen (artikel 19, lid 4). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om *uitvoering* van de actieplannen en maatregelen in crisissituaties. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de spoedprocedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011. Door het toevoegen van een spoedprocedure kan er door de EU sneller worden opgetreden, mochten de omstandigheden hierom vragen. Het kabinet steunt deze toevoeging. De spoedprocedure dient nog wel verder te worden uitgewerkt in het voorstel zodat er meer duidelijkheid komt over wanneer deze bevoegdheid precies kan worden ingezet. De dwingende redenen van urgentie kunnen immers nog nader worden gespecificeerd. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringsbesluiten vast te stellen ter beschikbaarstelling van beleidsgerichte leningen aan partnerlanden en om de beschikbaarheidsperiode te bepalen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet niet wenselijk vanwege vermenging van politieke met financiële aspecten, terwijl deze steun een hoger niveau van politieke controle vergt. Volgens het kabinet dient dit uitvoeringsbesluit door de Raad te worden vastgesteld en kan de motivering daarvoor in de preambule van het voorstel worden opgenomen. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het om individuele beschikkingen gaat. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen waarop steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere landen uit de Oostelijke Nabuurschapsregio gebaseerd wordt (artikel 31). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet niet wenselijk omdat de Raad meer sturing moet kunnen geven aan de kaders en voorwaarden voor steun aan kandidaat-lidstaten, om bijvoorbeeld de mate van conditionaliteit te kunnen bepalen. Volgens het



kabinet dient deze uitvoeringshandeling door de Raad te worden vastgesteld en kan de motivering daarvoor in de preambule van het voorstel worden opgenomen. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier hoe dan ook voor de hand (ook als de Raad hierover zou besluiten) omdat het gaat om uitvoering volgens eenvormige voorwaarden. In het huidige voorstel worden de uitvoeringshandelingen vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Mocht deze bevoegdheid niet bij de Raad worden belegd, dan is Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet op zijn plaats (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel lijkt in artikel 7 ook nog te voorzien in een bijkomende uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie. Volgens deze bepaling kan de Commissie beslissen over de inzet van de centrale niet-toegewezen reserve ('cushion') voor bepaalde doeleinden zoals het bevorderen van nieuwe door de EU geleide of internationale initiatieven of prioriteiten. Deze bevoegdheid van de Commissie is onvoldoende afgebakend omdat de doeleinden waarvoor dit kan worden ingezet te ruim zijn geformuleerd. Het kabinet zal hier duidelijk aandacht voor vragen tijdens de onderhandelingen. Bovendien is het onduidelijk welke procedure van toepassing is op de uitoefening van deze bevoegdheid, omdat er wordt verwezen naar artikelen 17 en 19 van verordening 1257/96. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen opheldering over vragen.

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

De verordening treedt in werking op de eerste dag na publicatie in het EU-publicatieblad en wordt van toepassing vanaf 1 januari 2028. Het kabinet acht dit haalbaar.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat geen evaluatie-/horizonbepaling.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

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

De uitvoering van het instrument *Global Europe* ligt bij de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Gezien de brede toepasbaarheid van dit externe financieringsinstrument is een duidelijke taakverdeling binnen de Commissie cruciaal. Verschillende Commissarissen zijn verantwoordelijk voor onderdelen van het instrument, wat een gecoördineerde aanpak vereist om beleidscoherentie te waarborgen. De betrokkenheid van de lidstaten blijft gewaarborgd via de beheerscomités, die functioneren binnen het kader van de comitologieprocedures. In dit verband is het voor het kabinet essentieel dat de rol van de Commissie bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen niet leidt tot een verschuiving van bevoegdheden ten nadele van de lidstaten. Het kabinet acht het van belang dat de bestaande comitologieregels gehandhaafd blijven en dat de Commissie geen ruimere discretionaire bevoegdheid verkrijgt dan onder de huidige beheersstructuur.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Door het bundelen van instrumenten beoogt de EU meer samenhang, flexibiliteit en impact in haar externe optreden. Voor ontwikkelingslanden betekent dit enerzijds kansen op meer geïntegreerde ondersteuning. Daarnaast kan de inzet op investeringen via *blending* en garanties bijdragen aan mobilisatie van private financiering en structurele economische ontwikkeling, mits goed ingebed in lokale contexten en begeleid door capaciteitsopbouw. Nederland zet er in de onderhandelingen op in dat de coherentie tussen intern en extern beleid verder versterkt wordt, waarbij de implicaties van intern EU beleid voor relaties met landen van buiten de Unie integraal onderdeel zijn van de afwegingen bij totstandkoming van beleid.

## Fiche 18: Chemie Actieplan

### 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS  
A European Chemicals Industry Action Plan

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

8 juli 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 530

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025DC0530 - EN - EUR-Lex](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Klimaat en Groene Groei, in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken

### 2. Essentie voorstel

Op 8 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een actieplan voor de chemische industrie. Dit sectorspecifieke plan is ingebed in de bredere *Clean Industrial Deal* (CID) en het EU Kompas voor concurrentievermogen<sup>1</sup> en is gelijktijdig gepubliceerd met een chemie-omnibusverordening<sup>2</sup> en een verordening over het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA)<sup>3</sup>. De Commissie geeft aan dat de chemische industrie een strategische pijler van het Europese industriële ecosysteem is, met sterke verwevenheid in waardeketens als defensie, cleantech en digitale toepassingen, waardoor zij bijdraagt aan meer dan 96% van alle vervaardigde goederen. Tegelijkertijd signaleert de Commissie een verslechterend concurrentie- en investeringsklimaat. De sector wordt geconfronteerd met significante uitdagingen als hoge

---

<sup>1</sup> COM(2025) 85 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0085>;

Kamerstuk II 2024-2025, 22112, nr. 4020; COM(2025) 30 final; Kamerstuk II 2024-2025, 22112, nr. 4004.

<sup>2</sup> COM(2025) 531; SWD(2025) 531; COM(2025) 526.

<sup>3</sup> COM(2025) 386.

energieprijzen, een stijgende afhankelijkheid van derde landen, achterblijvende innovatie-investeringen, lage marktvraag en toenemende regeldruk. Het mondiale marktaandeel van de Europese chemie is de afgelopen twintig jaar gehalveerd, en de EU dreigt belangrijke schakelposities in de waardeketen te verliezen. Tegelijkertijd moet de industrie omschakelen naar een schoon en circulair model, dat innovatie omarmt, mondiaal concurrentievermogen versterkt en de volksgezondheid en leefomgeving beschermt.

Het actieplan bestaat uit vier sporen: 1) versterken van de veerkracht; 2) verzekeren van een betaalbare energievoorziening, ondersteunen van decarbonisatie en verschuiven naar een schone en circulaire economie; 3) marktcreatie en promoten van innovatie; en 4) vereenvoudiging van regelgeving. Onder deze vier sporen worden verscheidene maatregelen geschaard, die deels via wetgevingsvoorstellen en deels via beleidsinitiatieven zullen worden uitgewerkt.

In het eerste spoor staan veerkracht en het behoud en herstel van strategische productiecapaciteit in Europa centraal. De Commissie kondigt de oprichting aan van een *Critical Chemicals Alliance*, die tot doel heeft om samen met lidstaten en stakeholders knelpunten in cruciale chemieproductie, risico's van sluitingen en verstoringen in handelsstromen te identificeren. Daarnaast zal de Alliantie criteria ontwikkelen om moleculen en chemie-installaties (*EU Critical Chemicals Sites*; NL: Kritieke Chemische Productlocaties) te identificeren die kritiek zijn voor de strategische doelen van de EU. Deze aanduiding zou als basis kunnen dienen voor een mogelijk wetgevend voorstel. Ook het in lijn brengen van EU- en lidstaatinvesteringen (o.a. via IPCEI-trajecten<sup>4</sup>) zal worden ondersteund door de Alliantie.

Tegelijkertijd wil de Commissie toegang tot exportmarkten veiligstellen, alsook de Europese handelsinstrumenten aanscherpen ten behoeve van de chemische industrie. Zij stelt voor om het netwerk van vrijhandelsovereenkomsten uit te breiden, het gebruik van antidumpingmaatregelen te versnellen, anti-ontwiklingsprocedures proactiever toe te passen en bestaande importmonitoringsmechanismen actiever in te zetten. Snelle bescherming bij marktverstoring staat hierbij centraal. Ook kunnen bijvoorbeeld strategische partnerschappen rond kritieke grondstoffen worden gesloten, om de toeleveringsketens voor kritieke grondstoffen te versterken en te diversifiëren. De Commissie kondigt tevens een evaluatie aan van het exportcontrolekader voor chemische stoffen.

Het tweede spoor richt zich op het verbeteren van de randvoorwaarden voor transitie-investeringen in de chemie: betaalbare energie, infrastructuur en versnelde verduurzaming. De Commissie benadrukt de unieke positie van de chemische industrie, die niet alleen afhankelijk is van energie, maar ook van (fossiele) grondstoffen. Deze dubbele afhankelijkheid moet volgens haar het uitgangspunt vormen voor maatregelen die de sector in staat stellen de transitie te maken.

---

<sup>4</sup> *Important Projects of Common European Interest.*

De Commissie erkent dat de sector zwaar getroffen wordt door de gestegen energieprijzen en verwijst naar haar eerder gepresenteerde Actieplan voor betaalbare energie.<sup>5</sup> De Commissie kondigt daarnaast aan de staatssteunrichtsnoeren voor indirecte *Emissions Trading System* (ETS)-kosten (IKC) aan te passen, met het oog op uitbreiding van het aantal in aanmerking komende subsectoren, zoals deelsectoren binnen de chemie (Q4 2025). Ook wijst de Commissie op de verbrede mogelijkheden voor het geven van staatssteun onder het *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF)<sup>6</sup>, waaronder het bieden van tijdelijke verlichting van elektriciteitskosten voor energie-intensieve, aan internationale concurrentie blootgestelde industrieën, op voorwaarde dat zij herinvesteren in verduurzaming. Het kader maakt ook staatssteun mogelijk voor de uitrol van een breed scala aan decarbonisatietechnologieën, zoals elektrificatie, waterstof, biomassa en koolstofafvang, -gebruik en -opslag (CCUS), evenals het afdekken van risico's bij investeringen in schone energie of decarbonisatieprojecten.

Om de benodigde transitie te kunnen maken moeten in de chemische industrie vaak nieuwe installaties worden gebouwd of bestaande infrastructuur worden aangepast en gemoderniseerd. Hiervoor zijn vergunningen benodigd. Naast reeds genomen maatregelen is eerder aangekondigd onder de CID-mededeling dat de Commissie met een voorstel voor een *Industrial Decarbonisation Accelerator Act* zal komen, met concrete maatregelen om de knelpunten bij vergunningsprocedures voor emissiereductieprojecten van energie-intensieve industrieën te adresseren. Om de uitrol van elektrificatieprojecten te versnellen, is het essentieel om de toegang tot het elektriciteitsnet voor chemische installaties te bespoedigen. De Commissie zal eind 2025 in het kader van het *European Grid Package* met voorstellen komen om de toegang tot het elektriciteitsnet te versnellen. Parallel wordt op verschillende manieren gewerkt aan ondersteuning voor de opschaling van zowel hernieuwbare als koolstofarme waterstof en de nodige infrastructuur, omdat ook die ontwikkelingen moeten bijdragen aan de transitie van de chemische industrie.

Investerings zijn nodig om de klimaatdoelen alsook de circulaire economie te realiseren. De transitie naar duurzame chemicaliën biedt daarbij kansen voor de Europese chemiesector. Gezien de moeilijkheid van verduurzaming in deze sector is een technologieneutrale, gefaseerde aanpak nodig, zo stelt de Commissie, waarbij ook tijdelijke oplossingen zoals ethaankrakers een rol spelen. De overgang naar netto nul en minder afhankelijkheid van fossiele bronnen vereist een stapsgewijze afbouw van fossiele energie én primaire fossiele grondstoffen, waar dit technisch en economisch uitvoerbaar is. Alternatieve koolstofbronnen zoals biomassa, gerecycled afval en afgevangen CO<sub>2</sub> (via CCU) zijn hierbij cruciaal. De Commissie zal stimuleringsmaatregelen ontwikkelen om deze transitie economisch aantrekkelijk te maken, o.a. door met een *EU Bioeconomy Strategy* en een *Circular Economy Act* te komen.

Het derde spoor zet in op versterking van het vermogen tot innovatie van de chemische sector, alsook marktcreatie en waardeketenontwikkeling. Investerings in niet-fossiele grondstoffen en koolstofarme technologieën worden vaak belemmerd door een gebrek aan afnemers, waardoor

---

<sup>5</sup> COM(2025) 79 final; Kamerstuk II 2024-2025, 22112, nr. 4021.

<sup>6</sup> C/2025/3602.

koplopers moeite hebben om rendement te halen. Daarom wil de Commissie via de *Industrial Decarbonisation Accelerator Act*, in het kader van aankomende hervorming van publieke aanbestedingsregelgeving, EU-contentvereisten (in lijn met internationale verplichtingen) en duurzaamheidscriteria invoeren om schone Europese productie en vraag te stimuleren. Daarnaast moedigt de Commissie via een aanbeveling over fiscale stimulansen het gebruik van belastingkredieten en versnelde afschrijving aan om investeringen in schone technologieën in o.a. de chemische sector te bevorderen.<sup>7</sup>

De Commissie kondigt o.a. een *Advanced Materials Act* aan (2026), die technologische ontwikkeling in de chemische sector moet stimuleren en belonen. Innovatie zal daarnaast worden ondersteund via de oprichting van vrijwillige *EU Chemicals Innovation Hubs*, regionale samenwerkingsstructuren met betrokkenheid van industrie, kennisinstellingen en overheden. Tot slot wordt onder dit spoor het belang van veiligheid van chemicaliën benoemd, alsook de ambitie om het uitfasen van dierproeven voor de veiligheid van chemicaliën te versnellen.

Het vierde spoor richt zich op het verbeteren van het regelgevend kader dat de chemische industrie raakt. De Commissie verwijst in dit kader naar de chemie-omnibusverordening, waarin verschillende vereenvoudigingen worden gebundeld, en naar de vereenvoudigingen van procedures binnen ECHA.<sup>8</sup> Daarnaast volgt in 2025 een gerichte herziening van REACH (regulering van chemische stoffen). Dit alles met als doel om procedures te versnellen en te vergemakkelijken voor bedrijven, met name voor het MKB. De Commissie benoemt ook specifieke acties op het gebied van PFAS, waaronder verduidelijking van richtsnoeren en versterking van de Europese coördinatie. Al het bovenstaande zal plaatsvinden met inachtneming van het concurrentievermogen, veiligheid en duurzaamheidsoverwegingen, met behoud van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en de leefomgeving.

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

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

Conform de Kamerbrief EU-concurrentievermogen<sup>9</sup> is het voor Nederland van belang dat het concurrentievermogen en de weerbaarheid van de EU mede worden versterkt via (duurzaam) industriebeleid gericht op sterke randvoorwaarden, met programma's voor strategische sectoren die gefocust zijn op toekomstgerichte productie en het behalen van de klimaat- en milieudoelen. Bovendien zet het kabinet in op verduurzaming in brede zin, waarbij een 'schone industrie' gedecarboniseerd, circulair en in lijn is met de *Zero Pollution* ambitie van de EU. Het kabinet heeft ook de ambitie om de negatieve impact op de gezondheid van omwonenden te verminderen. De mededeling geeft terecht aan dat de sector, met een bijdrage aan meer dan 96% van alle gefabriceerde producten, de hoeksteen van de industriële weerbaarheid en concurrentiekracht van de EU vertegenwoordigt. De chemie is ook voor Nederland een sector van groot strategisch en

---

<sup>7</sup> C(2025) 4319 final.

<sup>8</sup> COM(2025) 526; COM(2025) 531; PM BNC-omnibus; COM(2025) 386; BNC-fiche ECHA is gelijktijdig naar de Kamer verstuurd.

<sup>9</sup> Kamerstuk II 2024-2025, 21501-30, nr. 621.

economisch belang, die een centrale rol heeft in tal van waardeketens en bijdraagt aan verschillende strategische sectoren (van gezondheid tot defensie), grondig verweven is in de energie-infrastructuur en groot potentieel kent voor circulariteit en innovatie. Tegelijkertijd kent deze sector grote fossiele afhankelijkheid en is deze verantwoordelijk voor een groot deel van de industriële uitstoot in Nederland en de EU.<sup>10</sup> Het is daarom ook de inzet van het kabinet om de industrie te verduurzamen als beste weg naar een sterke chemiesector die zorgt voor welvaart, weerbaarheid en open strategische autonomie.

Het kabinet heeft de ambitie om in 2050 volledig circulair en klimaatneutraal te zijn. Voor de chemie betekent dit, naast decarbonisatie, een transitie van primaire fossiele grondstoffen naar het gebruik van afval (recycalaat), duurzame biomassa en afgevangen CO<sub>2</sub>. Deze transitie bevordert ook de open strategische autonomie van Nederland en de competitiviteit van de chemische sector in een klimaatneutrale samenleving. Na de zomer 2025 komt het kabinet met een Nationale Visie op Duurzame Koolstof binnen de Chemie en een visie op de chemische industrie. In april dit jaar is de kabinetsvisie op biotechnologie uitgekomen, waarin het kabinet aangeeft wereldwijd tot de kopgroep in biotechnologisch onderzoek te willen behoren.<sup>11</sup> Industriële biotechnologie is een veelbelovende chemische route voor de productie van o.a. biomaterialen, innovatieve geneesmiddelen, geur- en smaakstoffen en andere fijnchemische producten.

Nederland neemt in Europa al langere tijd een voortrekkersrol ten aanzien van het bevorderen van de transitie naar duurzame grondstoffen in de chemische industrie en heeft zo ook het initiatief genomen voor een *Joint Statement on a European Sustainable Carbon Policy Package*. Dit statement roept op tot marktcreatie voor duurzame producten, het vergroten van het aanbod van duurzame grondstoffen en een wereldwijd gelijk speelveld. Daarnaast roept het op tot maatregelen voor het beschermen van de chemische productiecapaciteit in de EU.<sup>12</sup> Het kabinet heeft groene marktcreatie hoog op de agenda staan en blijft nauw aangehaakt op de ontwikkelingen op dit onderwerp om zo ook de eigen ideeën actief in te brengen in Europese context. Naar aanleiding van de verwachte *EU Bioeconomy Strategy* update heeft het kabinet opnieuw opgeroepen tot marktcreatie voor biogebaseerde producten, alsook het ondersteunen van boeren en bedrijven en het vergroten van het aanbod aan duurzame biograndstoffen. Deze duurzame biograndstoffen dienen zo hoogwaardig mogelijk te worden ingezet aan de hand van te implementeren duurzaamheidscriteria en door cascaderingsprincipes<sup>13</sup> toe te passen.<sup>14</sup> Daarnaast komt het kabinet met een Nationale Biograndstoffenstrategie en een Actieplan Aanbod Duurzame Koolstofdragers, met daarin aandacht voor de benodigde acties om voldoende aanbod aan

---

<sup>10</sup> CBS 2023 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit->;

EEA 2025 <https://www.eea.europa.eu/en/european-zero-pollution-dashboards/indicators/total-greenhouse-gas-emissions-in-the-chemical-industry>.

<sup>11</sup> Kamerstuk II 2024-2025, 27428, nr. 408.

<sup>12</sup> Kamerstuk II 2023-2024, 32852, nr. 315.

<sup>13</sup> Hierin is hoogwaardige inzet van biograndstoffen de toepassing in materialen, zoals in de chemie of de bouw, terwijl het gebruik van biograndstoffen voor energie laagwaardige- of transitie toepassingen zijn.

<sup>14</sup> Kamerstuk II 2025-2026, 21501-08, nr. 1004

duurzame koolstof voor de verduurzaming van onder andere de chemische sector te bewerkstelligen.

Het Nederlandse chemicaliënbeleid is gebaseerd op de Europese REACH-verordening, waarbij fabrikanten en importeurs chemische stoffen moeten registreren en de veiligheid ervan moeten aantonen. Het beleid is gebaseerd op het voorzorgsprincipe en is gericht op het realiseren en behouden van een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Het kabinet streeft naar een circulaire economie, waarin gevaarlijke stoffen zoveel als mogelijk worden vervangen door veiligere alternatieven. Deze inzet is zowel nationaal als Europees gericht, met als voorbeeld het indienen van een PFAS-restrictievoorstel begin 2023.<sup>15</sup> Om een gelijk speelveld te bewaken, wordt ingezet om nationale ambities veelal via Europese chemicaliënwetgeving te realiseren (e.g. testmethode en validatiestrategie, “*Safe and Sustainable by Design*”).

Het kabinet zet in op behoud en versterking van het gelijke speelveld binnen de EU en mondiaal. Ook de kracht van de interne markt dient te worden gewaarborgd en versterkt, waarbij ongerechtvaardigde belemmeringen voor ondernemers en burgers worden weggenomen en voorkomen.<sup>16</sup> Het kabinet zet in op gericht en pragmatisch handelsbeleid. In EU-context moet bekeken worden welke instrumenten op welke wijze proportioneel ingezet kunnen worden. Dit dient in conformiteit met internationale verplichtingen te geschieden, zoals die van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het uitgangspunt van het kabinet op het gebied van staatssteun is in beginsel terughoudend. Dit neemt niet weg dat er in het licht van de transitie en in geval van marktfalen gerichte staatssteun nodig kan zijn, mits goed onderbouwd, met inachtneming van internationale verplichtingen, in lijn met motie Postma.<sup>17</sup>

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

Het kabinet verwelkomt het actieplan en de brede aandacht voor de (problematiek van) de chemische industrie die dit met zich meebrengt. In lijn met het eerste spoor in het actieplan is het kabinet van mening dat de EU, en daarmee Nederland, haar chemische kernproductiecapaciteit in stand moet houden en verbeteren om haar concurrentievermogen te versterken en haar veerkracht te behouden. Het kabinet kijkt met interesse naar de aangekondigde *Critical Chemical Alliance* en ziet de nadere invulling hiervan graag tegemoet, waarbij de ervaringen met de *Critical Medicines Alliance*<sup>18</sup> meegenomen dienen te worden. Het is een goede zaak dat stakeholders direct worden betrokken bij dit initiatief. Daarnaast is het van groot belang dat beleid in deze context gedegen wordt afgestemd op Europees niveau, mede omwille van het grensoverschrijdende karakter van chemische clusters. Ook ziet het kabinet de potentie dat hierdoor sneller ingegrepen kan worden bij oneerlijke handelspraktijken. Ook het streven om de Alliantie criteria op te laten stellen om kritieke installaties en moleculen te identificeren wordt door het kabinet ondersteund. Zo heeft het kabinet reeds een initiatief gesteund om op Europees niveau wetgeving te

<sup>15</sup> Kamerstuk II 2022-2023, 35334, nr. 220.

<sup>16</sup> Het kabinet werkt aan versterking van de interne markt op basis van de kabinetsbrede interne-marktactieagenda. Zie Kamerstukken 2021-2022, 22112, nr. 3437.

<sup>17</sup> Kamerstuk II 2024-2025, 21501-33, nr. 1119.

<sup>18</sup> [Critical Medicines Alliance - European Commission](#).



introduceren om kritieke chemicaliën in Europa te behouden<sup>19</sup> en het kabinet zal zich dan ook inzetten om Europese wetgeving in deze context te ondersteunen. In relatie tot IPCEI is het belangrijk dat de taken van het *Joint European Forum on IPCEI* en de alliantie elkaar niet overlappen. Het kabinet verwelkomt het voorstel voor de Kritieke Chemische Productlocaties, die de Commissie op basis van bestaande industriële clusters met nationale en decentrale overheden wil vormgeven. Het kabinet is van mening dat de positie van de industrieclusters uitgelezen plekken zijn voor de verschillende transitie, de open strategische autonomie van Nederland en concurrentiepositie.<sup>20</sup> Het is daarbij van belang ook grensoverschrijdende samenwerking binnen en tussen clusters te bevorderen.<sup>21</sup>

Het kabinet ondersteunt het streven van de Commissie om het netwerk van vrijhandelsverdragen uit te breiden, handelsbarrières, o.a. specifiek voor de chemie, zo goed mogelijk te mitigeren en bestaande akkoorden te evalueren om handel in chemicaliën te verbeteren. Daarbij onderstreept het kabinet ook het belang van effectieve implementatie van deze handelsakkoorden. Ook is het staatsbeleid dat toeleveringsketens voor kritieke grondstoffen moeten worden versterkt en gediversifieerd, met voldoende aandacht voor mens en milieu.<sup>22</sup> Nederland is een handelsland bij uitstek en de chemiesector is een grote exporteur.<sup>23</sup> Het kabinet ondersteunt het streven van de Commissie om ingrijpen bij ongeoorloofde handelspraktijken te versnellen. Daarnaast ziet het met interesse de ideeën van de Commissie tegemoet die de handelsdefensieve *toolbox* moeten versterken om sneller en effectiever te reageren op oneerlijke prijspraktijken in de chemische sector.

Het kabinet erkent, zoals de Commissie in het tweede spoor schetst, de problematiek die de chemiesector ondervindt als gevolg van de relatief hoge energieprijzen. Evenals de ontstane discrepantie in de afgelopen jaren tussen het risico op koolstoflekage en de inclusie van bepaalde sectoren binnen de scope van de IKC, voortkomend uit de aanhoudende achteruitgang van de concurrentiepositie van de chemische industrie. Het kabinet acht het van belang dat staatssteunrichtsnoeren *fit for purpose* zijn. Het kabinet ondersteunt daarom het actualiseren van de richtsnoeren in het kader van het ETS, waarbij eventuele gerichte aanpassingen goed moeten worden onderbouwd met inachtneming van het gelijk speelveld op de interne markt.

Het kabinet steunt het streven van de Commissie om vergunningverlening te versnellen en kijkt uit naar de voorstellen die hiervoor zullen worden gedaan onder de aangekondigde *Industrial Decarbonisation Accelerator Act*. Mogelijke effecten op het behoud van milieuwaarborgen en bescherming van de menselijke gezondheid moet nadrukkelijk worden meegenomen in de uitwerking hiervan. Het kabinet ziet hier graag voorstellen voor onder andere geclusterde coördinatie van vergunningverlening per strategisch project en duidelijke afbakening van energie-

---

<sup>19</sup> Aanhangsel Handelingen II 2024-2025, nr. 2453.

<sup>20</sup> Kamerstuk II 2024-2025, 29826, nr. 258.

<sup>21</sup> [Feedback from: Ministry of Climate Policy and Green Growth](#).

<sup>22</sup> Kamerstuk II 2022-2023, 32852, nr. 224.

<sup>23</sup> Kamerstuk II 2024-2025, 36180, nr. 164.

intensieve industrielocaties ten behoeve van vergunningverlening in terug.<sup>24</sup> Ook ziet het kabinet het aangekondigde milieu-omnibusvoorstel met interesse tegemoet, waarin uitdagingen voor vergunningverlening in deze context aan bod moeten komen. Verder kijkt het kabinet uit naar de plannen in het kader van het *European Grid Package* om de toegang tot het elektriciteitsnet te versnellen.

De Commissie geeft terecht aan dat de chemiesector, als producent en consument, een wezenlijke rol speelt in de ontwikkeling van de Europese waterstofeconomie. Het kabinet verwelkomt het feit dat in deze context zowel hernieuwbare als koolstofarme waterstof door de Commissie wordt aangehaald. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen van het waterstofbeleid in Nederland.<sup>25</sup>

Het kabinet verwelkomt de erkenning van de Commissie dat het bereiken van netto-nul en het verminderen van strategische afhankelijkheden, waar technisch en economisch uitvoerbaar, een stapsgewijze afbouw van fossiele energie én primaire fossiele grondstoffen vereist. Het kabinet is van mening dat in de verdere uitwerking van de plannen, daar waar mogelijk en wenselijk, ook aandacht voor het effectueren van de nul-vervuilingsambitie van de EU benodigd is.

Voor de stapsgewijze afbouw van fossiele bronnen zijn ook alternatieve koolstofbronnen, zoals secundaire grondstoffen (recycalaat), duurzame biomassa en afgevangen CO<sub>2</sub>, cruciaal. Nederland heeft als initiatiefnemer in de EU gepleit voor concrete wetgeving in deze context.<sup>26</sup> Het kabinet kijkt dan ook uit naar de stimuleringsmaatregelen die de Commissie zal ontwikkelen voor circulariteit. Het kabinet verzoekt de Commissie om zo snel mogelijk in 2026 met het voorstel voor een *Circular Economy Act* te komen, en circulariteit ook goed mee te nemen in de andere voorstellen onder de CID. Het kabinet staat achter de focus op bio-economie binnen de context van decarbonisatie en circulaire economie, en verwelkomt maatregelen ter ondersteuning van opschaling en bevordering van toegang tot grondstoffen. Het cascaderingsprincipe is hierbij voor het kabinet van belang.

Ter bevordering van de markt voor duurzame producten, essentieel voor de grondstoffentransitie, pleit het kabinet voor productnormering voor hoogwaardige toepassingen van duurzame biograndstoffen en secundaire grondstoffen, in aanvulling op geharmoniseerde en eenduidige vrijwillige labelling, op Europees niveau. Een eenduidige implementatie van een dergelijke normering door de lidstaten is essentieel om een gelijk speelveld binnen de EU te waarborgen. Ook is het positief dat de mogelijkheden om niet-permanente CCU-producten binnen het ETS te betrekken worden verkend, waarbij de milieu-integriteit van het ETS-systeem gewaarborgd moet blijven en er geen risico op het te weinig inleveren van emissierechten geïntroduceerd mag

---

<sup>24</sup> [Feedback from: Ministry of Climate Policy and Green Growth.](#)

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 32813, nr. 1529.

<sup>26</sup> Kamerstuk II 2023-2024, 32852, nr. 315.

worden. Het kabinet zal zich inspannen om afvalverbranding in het ETS op te nemen ten behoeve van het gelijke speelveld en CO<sub>2</sub>-reductie.<sup>27</sup>

Het kabinet is zich bewust van de situatie, als geschetst door de Commissie in het derde spoor, dat investeringen in niet-fossiele grondstoffen en koolstofarme technologieën worden beperkt door het gebrek aan afnemers, waardoor het voor bedrijven die vooroplopen moeilijk is om een “groene premie” te innen en te profiteren van de gedane investeringen. Het kabinet erkent dat een Europees voorkeursprincipe in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn. Een dergelijke maatregel kan echter ook negatieve effecten met zich meebrengen zoals prijsopdrijvende effecten, ondermijning van de EU-inzet op betere aanbestedingsmarkttoegang in derde landen en extra administratieve lasten. Het kabinet geeft daarom vooralsnog de voorkeur aan een gerichte inzet van kwalitatieve eisen om de vraag naar producten van EU-bedrijven te bevorderen in strategische sectoren. Het is in elk geval een goede zaak dat de Commissie hierbij expliciet vermeldt dat een dergelijke clause in overeenstemming moet zijn met de internationale verplichtingen van de Unie.

In lijn met de eerdergenoemde Commissie-aanbeveling aangaande fiscale stimulansen om investeringen in schone technologieën te bevorderen, erkent het kabinet dat fiscale instrumenten gericht op de cleantech-maakindustrie en zware industrieën een positieve invloed kunnen hebben op de verduurzamingsopgave van de chemiesector.<sup>28</sup> Nederland heeft reeds een aantal bestaande fiscale instrumenten gericht op verduurzaming: de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen (Vamil). Het kabinet vindt het belangrijk om te beoordelen of een fiscale stimuleringsregeling het meest effectieve en efficiënte instrument is om een specifieke beleidsdoelstelling te bereiken. Daarnaast is monitoring en evaluatie van fiscale stimuleringsregelingen van belang.

Het kabinet verwelkomt het feit dat de aangekondigde *Advanced Materials Act* innovatie in de chemie zal stimuleren en belonen. Het is een goede zaak dat de Commissie expliciete vermelding maakt van het feit dat de volledige keten van R&D tot productie en toepassing zal worden ondersteund. Het is een bekend probleem dat start- en scale-ups vaak enkel ondersteuning ervaren in de vroege innovatiestadia, waarna sommige start- en scale-ups zich genoodzaakt voelen om buiten de EU verder op te schalen. Het kabinet heeft in de EU dan ook gepleit voor ondersteuning in elke fase van de ontwikkelingsketen.<sup>29</sup> Eveneens is het kabinet voorstander van het afbouwen van dierproeven voor chemische veiligheidstesten. In dit kader heeft het kabinet gepleit voor het opzetten van een Europese testmethode en validatiestrategie<sup>30</sup> om tot vernieuwing in testmethoden te komen waarmee effectiever en efficiënter de risico's van chemische stoffen in kaart kunnen worden gebracht.

---

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14549-EU-emissions-trading-system-for-maritime-aviation-and-stationary-installations-and-market-stability-reserve-review/F3572994\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14549-EU-emissions-trading-system-for-maritime-aviation-and-stationary-installations-and-market-stability-reserve-review/F3572994_en).

<sup>28</sup> C(2025) 4319 final.

<sup>29</sup> Kamerstuk II 2022-2023, 32637, nr. 567.

<sup>30</sup> In de conclusies van de Milieuraad van 17 juni 2024 over de mid-term review van het 8ste Milieuactieprogramma wordt de Europese Commissie opgeroepen met een dergelijke strategie te komen <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2024/06/17/>.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde initiatieven in het vierde spoor van het actieplan op innovatie voor de chemische sector via het chemicaliënbeleid, alsook de aankomende herziening REACH (Q4 2025). De Commissie benoemt in het actieplan een aantal voor het kabinet belangrijke randvoorwaarden, zoals het centraal stellen van *Safe and Sustainable by Design* binnen de innovatiehubs en dierproefvrije testmethodieken. Het kabinet ziet graag de uitwerking van deze voorstellen tegemoet om deze te beoordelen. Voor het kabinet is het essentieel dat deze voorstellen bijdragen aan zowel de versterking van de concurrentiepositie van de chemiesector als aan de hoge bescherming van de volksgezondheid en leefomgeving.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Er is consensus onder de lidstaten over de noodzaak om het concurrentievermogen van de Europese industrie actief te versterken. Verschillen tussen lidstaten zijn er met name in de mate waarin en de manier waarop het concurrentievermogen van de Europese industrie versterkt dient te worden. Ook leek er initieel een tweedeling te ontstaan met betrekking tot de mate waarin klimaatambities en concurrentiekracht elkaar zouden versterken dan wel tegenwerken. De Commissie houdt met dit voorstel de benadering aan dat klimaatambities en concurrentiekracht elkaar kunnen versterken. Daarbij is de chemiesector niet in elk land even groot en zal dit actieplan mogelijk niet voor elke lidstaat even hoge prioriteit genieten. Wel valt op te merken dat landen met een traditioneel sterke industriesector, waaronder Nederland, zich steeds meer gestructureerd beginnen te verenigen.

Het Europees Parlement (hierna: EP) laat enigszins dezelfde ideologische lijnen zien als bij de CID. Het EP is voorzichtig positief over het gepresenteerde pakket aan voorstellen van de Commissie. In verschillende politieke fracties wordt de noodzaak van de gestelde doelen erkend en bestaat tevredenheid over het feit dat de relevante problematiek een Europees antwoord krijgt. Wel bestaat een verschil van inzicht over de mate waarin ingrijpen noodzakelijk is vanuit veiligheid- en gezondheidsperspectief.

**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 industrie-, handels-, klimaat-, energie- en interne marktbeleid. Op het terrein van industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid tussen de EU en lidstaten, conform artikel 6, sub b VWEU. Op interne markt-, milieu- en energiegebied is sprake van een gedeelde bevoegdheid, conform artikel 4, lid 2, sub a, e en i VWEU. Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek en van de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, waar ook de

staatssteunregels onder vallen, is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU, conform artikel 3, lid 1, sub b en e VWEU.

*b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de Europese chemiesector te ondersteunen in de mondiale transitie naar groene, weerbare en concurrerende processen. Coördinatie op Europees niveau is wenselijk om de verschillende beleidsambities voor het verbeteren van concurrentievermogen, vergroten van weerbaarheid en verduurzaming integraal te benaderen. Gezien de wereldwijde waardeketens, marktontwikkelingen en Europese belangen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is EU-coördinatie benodigd. De aangekondigde maatregelen, investeringen en aanbevelingen hebben de potentie om het gelijk speelveld in de EU en mondiaal te verbeteren en om belemmeringen op de interne markt voor groene productie weg te nemen en te voorkomen. 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 Europese chemiesector te ondersteunen in de mondiale transitie naar groene, weerbare en concurrerende processen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken. De mededeling bevat een integrale beleidsbenadering met gerichte acties om de genoemde uitdagingen te mitigeren, waardoor het kan dragen aan de versterking van deze doelen en de nadere invulling van beleid en regelgeving hieromtrent. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het bieden van een beleidskader en strategische visie op versterking van het EU-concurrentievermogen, verduurzaming en weerbaarheid voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier ook nationaal invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan mede vorm te geven.

*d) Financiële gevolgen*

Het actieplan zelf heeft geen gevolgen voor de nationale begroting. De toekomstige voorstellen kennen mogelijk wel financiële gevolgen. Deze zullen beoordeeld worden, zodra deze voorstellen gepubliceerd worden. Eventueel benodigde EU-middelen zullen gevonden moeten worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor het Rijk worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Regeldruk is één van de uitdagingen waar de chemische industrie en relevante MKB-sectoren mee kampen. Het streven van het actieplan is dan ook om regeldruk te reduceren, in lijn met het eerder gepubliceerde Kompas voor concurrentievermogen, door regelgeving te verminderen, te versimpelen en flexibeler te maken. Het kabinet ondersteunt het reduceren en versimpelen van regels, zodat de regeldruk verlaagd kan worden. Het in acht nemen van een hoge bescherming van

de volksgezondheid en leefomgeving is hierbij van belang. De mededeling van de Commissie bevat geen nieuw beleid, maar kondigt wel nieuwe en gewijzigde regelgeving aan. Concrete voorstellen zullen later in 2025 en in 2026 gepubliceerd worden. Hoe deze voorstellen zich zullen verhouden tot bestaande regelgeving is nog niet bekend, zo kan het aanpakken van uitdagingen rondom milieuvergunningen en het versnellen van vergunningen effect hebben op de regeldruk voor medeoverheden. Daarom pleit Nederland voor het voeren van impact assessments voor alle nieuwe en gewijzigde regelgeving, zodat de regeldruk goed in kaart kan worden gebracht. Ook kan een Critical Chemical Alliance op EU-niveau effect hebben op de regeldruk voor de Rijksoverheid en betrokken stakeholders. Het kabinet is van mening dat een impact assessment van de Commissie in principe bij elk voorstel wenselijk is.

De geschatte effecten op het Europese concurrentievermogen zijn positief, indien de aangekondigde maatregelen gericht op het verlagen van energieprijzen voor onder andere het bedrijfsleven en de industrie het gewenste effect hebben. Daarmee kan ook verwacht worden dat ondernemers uit derde landen die op de Europese markt willen ondernemen meer concurrentie zullen ervaren.

De uitwerking van het voorstel heeft mogelijk geopolitieke gevolgen, omdat een van de doelen van de CID is om de positie van de industrie ook in mondiale context te versterken en afhankelijkheden van derde landen te verkleinen. Daarbij komt dat een spoor in de CID en het actieplan toezien op het borgen van een mondiaal gelijk speelveld en verdere diversificatie van handelsrelaties ten behoeve van het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden. De concrete uitwerking in voorstellen zal moeten laten zien hoe dit geopolitieke verhoudingen beïnvloedt. Daarbij hecht het kabinet eraan dat de EU bij de nadere uitwerking van de plannen voldoende rekening houdt met de mogelijke externe effecten op (de handelsrelatie met) derde landen.

## **Fiche 19: ECHA-verordening**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Chemicals Agency and amending Regulations (EC) No 1907/2006, (EU) No 528/2012, (EU) No 649/2012 and (EU) 2019/1021 COM/2025/386 final

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

8 juli 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 386

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52025PC0386>

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

Niet van toepassing

*f) Behandelingstraject Raad*

Milieuraad

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

*h) Rechtsbasis*

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

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Het voorstel voor de verordening is de uitwerking van de Strategie voor duurzame chemische stoffen (CSS) <sup>1</sup> voor zover gericht op verbetering van effectiviteit, efficiëntie en consistentie van chemische veiligheidsbeoordelingen door versterking van het bestuur van het Europees Agentschap voor Chemische stoffen (ECHA) en het toekomstbestendig maken van de financiering van ECHA. Het voorstel legt de bestaande en geplande verdeling vast van (nieuw) wetenschappelijk en technisch werk tussen de EU-agentschappen. Daarnaast wordt de gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van agentschappen<sup>2</sup> toegepast, waarin onder meer de wijze van organisatie van het bestuur is opgenomen.

Een groot deel van het voorstel gaat over de organisatie van ECHA en toedeling van taken, die momenteel zijn vastgelegd in verschillende wetgevingskaders. In de REACH-verordening is de oprichting van ECHA opgenomen alsook de organisatie van het bestuur en de onderliggende comités en de begroting van ECHA. De bronnen van de middelen voor de uitvoering van het chemische stoffenbeleid liggen tot dusver ook vast in de Verordening indeling, etikettering, en verpakking van stoffen en mengsels (CLP) <sup>3</sup>, de Biocidenverordening<sup>4</sup>, de Verordening inzake voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC) <sup>5</sup> en de Verordening betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (POP) <sup>6</sup>. De Commissie wil de organisatie en de financiering van ECHA met het voorstel op een plaats samenbrengen en stelt daarom voor relevante wettelijke bepalingen uit bovengenoemde verordeningen te verplaatsen naar de voorgestelde ECHA-verordening zodat één uniforme budgetcontributie vanuit de EU naar ECHA gaat.

Sinds de oprichting in 2007 zijn nieuwe taken vanuit verschillende wetgevingskaders aan ECHA toebedeeld. Naast taken voortvloeiend uit hierboven genoemde wetgeving, zijn ook taken in het kader van de Drinkwaterrichtlijn, Verordening voor grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en de Richtlijn industriële emissies bijgekomen. Recent zijn in het kader van "één stof, één beoordeling"<sup>7</sup> de taken van de verschillende EU-agentschappen herschikt met het oog op meer doelmatigheid. De wetenschappelijke comités van ECHA krijgen er taken bij op het gebied van onder andere de Richtlijn betreffende gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (RoHS) <sup>8</sup> en de verordeningen over medische hulpmiddelen<sup>9</sup> en de nog niet gepubliceerde

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie voor duurzame chemische stoffen, OM/2020/667 final, en het bijbehorende BNC-fiche Kamerstuk (vergaderjaar 2020-2021) 22 112 nr. 2981

<sup>2</sup> Zie Verslag van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van de gezamenlijke verklaring en gemeenschappelijke aanpak inzake de vestigingsplaatsen van gedecentraliseerde agentschappen: [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0187](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0187). Gedecentraliseerde agentschappen zijn agentschappen die niet in Brussel zijn gevestigd. De gedecentraliseerde EU-agentschappen voeren technische, wetenschappelijke en beheerstaken uit die de EU-instellingen helpen om beleid te maken en uit te voeren.

<sup>3</sup> Verordening EG 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels

<sup>4</sup> Verordening EU 528/2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden

<sup>5</sup> Verordening EU 649/2012 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen

<sup>6</sup> Verordening EU 2019/1012 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen

<sup>7</sup> Zie ook het BNC fiche: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/02/kamerbrief-inzake-informatievoorziening-over-nieuwe-commissievoorstellen>

<sup>8</sup> Verordening EU 2019/1012 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen



Speelgoedverordening. Eerder heeft ECHA de taak gekregen grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling (*occupational exposure limits*, OELs) vast te stellen, die met dit voorstel structureel wordt. In het voorstel wordt daarnaast het Wetenschappelijk Comité voor Consumentenveiligheid (*Scientific Committee on Consumer Safety*, SCCS), belast met wetenschappelijke risicobeoordelingen van cosmetische producten, ondergebracht bij ECHA. Het krijgt een vergelijkbare status als het Comité voor Risicobeoordeling (RAC), het Comité voor Sociaal-Economische Analyse (SEAC) en het Biocidencomité (BPC).

De Commissie benoemt de volgende taken voor ECHA: de implementatie en borging van EU-wetgeving en -beleid gerelateerd aan de gevaren, risico's en veilig gebruik van chemische stoffen, mengsels en voorwerpen en het verschaffen van wetenschappelijke opinies, advies en onafhankelijke informatie en communicatie daarover.

Het voorstel bepaalt de samenstelling en taken van het *Forum for Exchange of Information on Enforcement* (FORUM), waarin handhavingsinstanties uit de lidstaten samenwerken, en aan welke voorwaarden de leden van RAC, SEAC en het Lidstatenexpertcomité (*Member State Committee*, MSC) moeten voldoen. Ook wordt er in het voorstel voorwaarden voor SCCS en BPC leden gesteld. Het voorstel introduceert de nieuwe verplichting voor elke lidstaat om minimaal twee kandidaten voor RAC en twee kandidaten voor SEAC te nomineren.

In het voorstel wordt ECHA belast om eventuele verschillen tussen de opinies van verschillende agentschappen vast te stellen en een overleg te organiseren om tot een eensluidende opinie te komen. Wanneer een verschil van mening blijft bestaan, dient een gezamenlijk rapport te worden gemaakt waarin de relevante onzekerheden in de gegevens en de onderliggende redenen voor de uiteenlopende opinies, waaronder ook de methodologische verschillen, zijn opgenomen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In 2018 is op basis van een evaluatie door de Commissie vastgesteld dat ECHA alle toegewezen taken effectief uitvoert, maar dat de kosten lager en de processen sneller kunnen. In het kader van verschillende wetgevingsvoorstellen heeft de Commissie impact assessments uitgevoerd waarin ook is ingegaan op de organisatie en taken van ECHA, onder andere bij de herzieningen van de CLP-verordening en de Speelgoedverordening<sup>10</sup>. Ook is in de uitgebreide impact assessment van de voorstellen over "één stof, één beoordeling" gekeken naar de toedeling van taken aan de agentschappen. Er is daarom geen afzonderlijk impact assessment gemaakt specifiek ter voorbereiding op het onderhavige Commissievoorstel. Het kabinet is van mening dat de impact assessments die in het verleden zijn uitgevoerd genoeg informatie bevatten om de verordening op te baseren. Een afzonderlijk impact assessment, al dan niet op nationale schaal, acht het kabinet daarom niet noodzakelijk. Veel van de aanbevelingen uit deze evaluaties zijn al uitgevoerd, met name wat betreft het functioneren van de wetenschappelijke comités RAC en SEAC. De

---

<sup>9</sup> EU 2017/745 betreffende medische hulpmiddelen

<sup>10</sup> SWD(2023) 850 final en COM/2019/264 final

noodzakelijke wijzigingen in de structuur en capaciteit van deze comités, die in de evaluaties worden aanbevolen, kunnen echter alleen via het huidige voorstel worden doorgevoerd.

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

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

Het kabinet streeft naar een hoog beschermingsniveau van mens en milieu, en het goed functioneren van de interne markt. Het concurrentie- en innovatievermogen van de Nederlandse en Europese industrie speelt hierbij een belangrijke rol. De ontwikkeling van schone, duurzame en veilige stoffen en materialen wordt gestimuleerd zonder afbreuk te doen aan de veiligheid voor mens en milieu. Het kabinet investeert in deelname aan de comités en technische werkgroepen onder ECHA en andere agentschappen en vindt het belangrijk dat de veiligheid van chemische stoffen gedegen worden beoordeeld.

Het kabinet hecht sterk aan het terugdringen van producttekorten in de medische sector, van verschraving van het aanbod en aan het in de hand houden van de zorguitgaven. De voorgestelde regelgeving zal hier naar verwachting geen negatief effect op hebben. Mocht dit anders blijken, dan zet het kabinet in op een zorgvuldige afweging met de belangen van de patiënt en de zorg.

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

Het kabinet staat over het algemeen positief tegenover het voorstel voor een verordening betreffende ECHA. Het kabinet is voorstander van een duidelijke, rationele en doelmatige toedeling van taken aan de verschillende agentschappen van de Commissie aangezien dit bijdraagt aan zowel het verminderen van de administratieve lasten en bestuurskosten als het tempo en de kwaliteit van de beoordeling van chemische stoffen, en daarmee het veilig gebruik van chemische stoffen. Dit Commissievoorstel en de daarmee samenhangende reorganisatie van ECHA zullen bijdragen aan een efficiënte uitvoering en er mede voor zorgen dat de verschillende wetenschappelijke comités op juiste en consistente wijze opereren.

Het voorstel zorgt tevens voor een toekomstbestendige financieringsstructuur voor ECHA. Het kabinet acht die van groot belang om de adequate uitvoering van de EU-chemicaliënregelgeving te kunnen verzekeren. Het voorstel zorgt ervoor dat de organisatie en budgettering van ECHA op één centrale plek zijn vastgelegd, wat bijdraagt aan continuïteit en heldere verantwoording. Het kabinet herkent de zorgen over de afdoende bemensing van de wetenschappelijke comités RAC en SEAC. De verplichting komt erop neer voor elk lidstaat minimaal twee kandidaten voor RAC en twee kandidaten voor SEAC te nomineren met de vrijwillige toevoeging van twee aanvullende experts per comité. Een uitbreiding van onafhankelijke experts zou de capaciteit verder op peil kunnen brengen. Het kabinet erkent dat de kennis en vaardigheden van de experts varieert. Het kabinet wil daarom met de Commissie en de lidstaten bezien hoe experts beter ondersteund kunnen worden voorafgaand aan en tijdens hun lidmaatschap van deze comités. In het voorstel

kan de participatie van experts uit EFTA- en EEA-landen niet worden geregeld, maar het is van belang te zorgen dat deze landen een overeenkomstige bijdrage kunnen leveren aan de comités.

Het kabinet ondersteunt dat het RAC de formele taak krijgt om de wetenschappelijke beoordeling te gaan doen voor de Richtlijn chemische agentia (CAD),<sup>11</sup> de Richtlijn carcinogene, mutagene of reprotoxische agentia (CMRD)<sup>12</sup> en de Richtlijn Asbest op het werk.<sup>13</sup>

Het kabinet vindt het positief dat voorgesteld wordt om het SCCS onder te brengen bij ECHA, wat zal bijdragen aan geharmoniseerde veiligheidsbeoordelingen en waardevolle uitwisseling van kennis en expertise tussen de wetenschappelijke comités en werkgroepen. Het kabinet vindt dat de toegepaste risicobeoordelingsmethodes van SCCS en RAC op elkaar dienen te worden afgestemd, en zal zich ervoor inzetten dit vast te leggen in de verordening.

Het kabinet stelt voor om in aanvulling op het huidige voorstel de mogelijkheid op te nemen om het SEAC om advies te vragen voor de afweging in Artikel 15, tweede lid, onder b uit de Cosmeticaverordening.<sup>14</sup> Dit criterium voor de toelating van kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische stoffen (CMR) heeft veel raakvlak met de autorisatie criteria uit Annex XIV van REACH en de beoordeling van CMR-stoffen waar onder de Biocidenverordening een uitzondering voor wordt overwogen. Er is op dit moment geen autoriteit toegewezen om deze afweging te maken. Het zou gaan om een beperkt aantal beoordelingen, tot maximaal vijf per jaar. Dit is in lijn met het huidige voorstel om de mogelijkheid te creëren om SEAC om advies te vragen binnen de Biocidenverordening.

Het kabinet is van mening dat RAC- en SEAC-leden, die functioneren zonder last of ruggenspraak, niet kunnen worden belast met het coördineren van het werk van ECHA en competente autoriteiten. Daarom meent het kabinet dat het nuttig zou zijn de noodzakelijke competenties en de wijze van benoeming van leden van RAC, SEAC en MSC op te nemen.

In het kader van "één stof, één beoordeling" is van belang dat de agentschappen voor hetzelfde doel op dezelfde wijze beoordelen en daarvoor uniforme methodieken hanteren. Afwijking is slechts mogelijk indien er sprake is van factoren die dit rechtvaardigen. Het is daarom des te meer van belang dat mogelijke afwijkende opinies worden voorkomen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om dit te verduidelijken in het voorstel.

---

<sup>11</sup> Richtlijn 98/24/EG van de Raad van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk.

<sup>12</sup> Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene, mutagene of reprotoxische agentia op het werk.

<sup>13</sup> Richtlijn (EU) 2023/2668 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk.

<sup>14</sup> Verordening EG 1223/2009 betreffende cosmetische producten.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De meningen van de lidstaten over dit voorstel zijn over het algemeen positief. Zij erkennen dat ECHA zich moet aanpassen aan de ontwikkelingen in het EU-chemicaliënbeleid en de doelstellingen van de CSS. Enkele lidstaten maken zich echter zorgen of zij in staat zijn genoeg te kunnen voldoen aan de gestelde noodzakelijke expertise. De positie van het Europees Parlement (hierna: EP) is vooralsnog niet bekend. Bespreking zal binnen het EP plaatsvinden in de Milieucommissie, met als rapporteur Dimitris Tsiodras (EPP, Griekenland).

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

*a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen op het terrein van 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, 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 ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel centraliseert de organisatie en financiering van ECHA met als doel de effectiviteit, efficiëntie en consistentie van chemische veiligheidsbeoordelingen te verbeteren en de financiering van ECHA toekomstbestendig te maken. Gezien het feit dat ECHA veiligheidsbeoordelingen uitvoert op EU-niveau, die voortvloeien uit diverse verordeningen en richtlijnen, kan dit niet door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Daarnaast zijn de voorstellen gericht op verdere harmonisatie tussen de verschillende wetgevingskaders, en hiervoor acht de Commissie het noodzakelijk om bepaalde taken toe te delen aan ECHA. De herverdeling van taken van Europese agentschappen kan enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om deze 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 is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de effectiviteit, efficiëntie en consistentie van chemische veiligheidsbeoordelingen te verbeteren en de financiering van ECHA toekomstbestendig te maken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat die reeds aan ECHA toebedeelde taken wettelijk vastleggen en de organisatie van het agentschap versterken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het gaat om de invulling van de organisatie van ECHA en minimale deelname van lidstaten, en overige nationale werkzaamheden in het kader van chemische veiligheidsbeoordelingen aan de lidstaten wordt overgelaten.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

Tot dusver waren de middelen afkomstig van drie gescheiden budgetten te weten REACH en CLP, de Biocidenverordening en de overige milieuwetgeving, waarover afzonderlijk verantwoording moet worden afgelegd. Dit belemmert een flexibele capaciteitsinzet en veroorzaakt veel rapportage-inspanningen. Met het voorstel worden deze budgetten samengebracht en opgehoogd met het bedrag dat nodig is voor de werkzaamheden van de SCCS en werkzaamheden in het kader van de Verordening inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen (SCBHT). De financiële consequenties voor de EU-begroting bedragen daarmee naar verwachting € 577.000 over 2027 en € 2.956.000 vanaf 2028, waarin tevens inbegrepen een bijdrage van EFTA-landen. 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. Ook wil het kabinet niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het kabinet verwacht dat het Commissievoorstel geen consequenties heeft voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Verwacht wordt dat het voorstel leidt tot verhoogde efficiëntie, consistentie en transparantie voor het bedrijfsleven en de burger. Dat kan een positief effect hebben op de ervaren regeldruk. Bovendien kan het leiden tot kostenbesparingen bij het bedrijfsleven, omdat zij zich voor bepaalde chemicaliën niet meer tot verschillende organen/agentschappen hoeven te richten. Er kan geen inschatting worden gegeven van de ordegrrootte van deze kostenbesparingen.

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

Het kabinet verwacht dat de efficiënte inrichting en financiering van ECHA tot gevolg zal hebben dat de hoeveelheid aan beoordeelde stoffen groter zal worden. Hierdoor krijgen bedrijven meer zekerheid zodat de aansprakelijkheidsrisico's die voortvloeien uit import, productie en gebruik van

deze stoffen sneller zullen verminderen. Dit is in enige mate gunstig voor de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven, maar het effect is beperkt.

Over het algemeen zullen beoordelingen van stoffen het eerst plaatsvinden in de EU. Hierbij zal de EU over het algemeen vaak trendsettend zijn in de wereld. Overigens is dit effect sterker naarmate de EU een groter aandeel heeft in de wereldwijde productie. Het kabinet verwacht geen negatieve consequenties voor derde landen. Wel kunnen overheden overal ter wereld gebruik maken van de groeiende kennis die vanuit ECHA beschikbaar gesteld zal worden.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Niet van toepassing.

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

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen in artikel 29 lid 6. Dit betreft de bevoegdheid om de voorwaarden voor de financiële reserves zoals opgenomen in artikel 29 lid 5, aan te passen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk omdat delegatie de flexibiliteit geeft om de voorwaarden voor het aanhouden van financiële reserves te herzien als daar aanleiding toe is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om de wijziging van de verordening.

Artikel 46 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor een periode van vijf jaar, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waardoor de bevoegheidsdelegatie naar behoren kan worden geëvalueerd.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikelen 20 lid 5 en 25 lid 4. Artikel 20 lid 5 betreft de bevoegdheid de nodige kwalificaties voor leden van de Kamer van Beroep vast te stellen. Artikel 25 lid 4 betreft de bevoegdheid om de procedures van de Kamer van Beroep en haar register vast te stellen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk omdat het de nodige flexibiliteit en snelheid biedt voor aanpassing aan ontwikkelingen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking.

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

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening wordt één jaar na inwerkingtreding van toepassing. Voor de artikelen 29, leden 5 en 6, 49, lid 3, 50 en 51 geldt dat die van toepassing zijn vanaf 1 januari 2028. Het kabinet acht deze termijnen haalbaar.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel voorziet in een evaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de verordening, en elk vijf jaar daaropvolgend, waarin de prestaties van ECHA worden geëvalueerd met betrekking tot haar doelstellingen, taken en bestuur. Het kabinet oordeelt positief over de (termijn van de) evaluatie.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

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

Het kabinet verwacht in principe geen implicaties voor uitvoering en handhaving. Het gaat om bestaande taken die ofwel al zijn herverdeeld ofwel worden herverdeeld met het voorstel, zonder gevolgen voor uitvoering en handhaving. Het voorstel geeft wel de ruimte om de taken van het Forum uit te breiden onder sectorale wetgeving. Indien dat gebeurt, dan kan dat mogelijke implicaties voor de capaciteit van ILT, gericht op het Forum, hebben.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Niet van toepassing.

## Fiche 20: EU Voorradenstrategie

### 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 aanleggen van voorraden: de materiële paraatheid van de EU ten aanzien van crises bevorderen

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

9 juli 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 528

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025DC0528 - EN - EUR-Lex](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

### 2. Essentie voorstel

Op 9 juli publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de EU-voorradenstrategie (hierna voorradenstrategie). Samen met de strategie voor medische tegenmaatregelen<sup>1</sup> wordt hiermee mede opvolging gegeven aan de voorgenomen acties uit de Europese strategie voor een Paraatheidsunie<sup>2</sup>. Beide strategieën beogen toegang tot essentiële goederen te allen tijde te waarborgen, met name gedurende crises. De voorradenstrategie wordt voor een deel concreet uitgewerkt in de verordening die het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (*European Union Civil Protection Mechanism*; UCPM)<sup>3</sup> herzielt. Het voorstel voor deze verordening is op 17 juli 2025 gepubliceerd.

---

<sup>1</sup> BNC-Fiche EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging

<sup>2</sup> BNC-fiche Mededeling Paraatheidsuniestrategie, Kamerstukken II, 2024–25, 22 112, nr. 4054.

<sup>3</sup> Zie BNC-fiche over Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid



De voorradenstrategie bouwt voort op ervaringen tijdens de COVID-pandemie en de oorlog in Oekraïne, waarbij kwetsbaarheden in toeleveringsketens aan het licht kwamen, onder andere op het gebied van medische producten, energie, landbouw- en voedingsproducten en kritieke grondstoffen. De Commissie constateert dat lidstaten weliswaar tegen dezelfde uitdagingen aanlopen, maar desondanks een sterk gefragmenteerde aanpak hanteren. Hierdoor bestaat er een beperkt gezamenlijk beeld over welke essentiële goederen nodig zijn gedurende crises en is er sprake van beperkte informatie-uitwisseling en coördinatie, niet alleen tussen de EU en lidstaten maar ook tussen civiele en militaire capaciteiten. Daarnaast constateert de Commissie uitdagingen op het gebied van horizontale samenwerking met de private sector en partnerschappen met derde partijen.

Met een *all-hazard, whole-of government* en *whole-of society* aanpak wil de Commissie met deze strategie een antwoord op deze uitdagingen geven. Daarbij bouwt de strategie op zeven pijlers: (1) verbetering van de coördinatie tussen lidstaten en EU instellingen, (2) voorspellende analyses en strategische planning, (3) versterken van de crisisparaatheid via het identificeren van lacunes in strategische EU-voorraden, (4) een veerkrachtige en onderling verbonden logistieke- en transportinfrastructuur, (5) versterking van civiel-militaire samenwerking, (6) versterking van publiek-private samenwerking, (7) internationale samenwerking en externe partnerschappen.

Om de samenwerking tussen lidstaten en de EU-instellingen te versterken wil de Commissie een voorradennetwerk oprichten, dat als een forum voor discussie en informatie-uitwisseling kan functioneren. Daarnaast kan dit netwerk advies uitbrengen over beoogde voorraadcategorieën, volumevereisten, toezichtinstrumenten en de coördinatie van minimumvereisten. Het netwerk biedt onder meer ruimte om EU-brede en sectoroverstijgende criteria en procedures op te stellen voor de verschillende fasen in de strategische voorradencyclus. Met oog voor bestaande sectorale systemen, wil de Commissie vanuit de crisiscoördinatiehub (hierna: de hub)<sup>4</sup> verkennen of een platform voor veilige informatie-uitwisseling over strategische voorraden kan worden ontwikkeld. Daarnaast streeft de Commissie ernaar om gecentraliseerde en/of gezamenlijke aanbestedingsmechanismen op EU-niveau en/of tussen lidstaten te stimuleren, zoals deze in sommige sectoren al bestaan. Zoals ook in de Paraatheidsuniestrategie beschreven, zet de Commissie in op een herziening van het publieke aanbestedingskader.

De Commissie herhaalt haar voornemen, zoals uiteengezet in de Paraatheidsuniestrategie, om in het kader van strategische vooruitzichten en planning een EU-brede risicoanalyse (*Comprehensive EU Risk Assessment*) uit te voeren. Hierin zullen ook de risico's en kwetsbaarheden binnen toeleveringsketens worden meegenomen. Daarnaast wil de Commissie sectorale monitoringsmechanismen voor toeleveringsketens in kaart brengen. De voorgenumen hub zal tot slot risico's voor sectoroverstijgende crises monitoren en hierop anticiperen.

---

<sup>4</sup> Deze hub wordt opgericht in de verordening van het Uniemechanisme en bouwt voort op het ERCC, het al bestaande operationele crisiscentrum. Zie ook het BNC-fiche over de Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

De Commissie benadrukt dat recente crises de noodzaak hebben aangetoond van de ontwikkeling van strategische voorraden op EU-niveau en wil daarom de strategische reserves van de EU verder uitbreiden op basis van het model van het noodhulpreserve-instrument rescEU, waarbij er verspreid over de EU-lidstaten voorraadlocaties zijn ingericht. Hierbij hanteert de Commissie een horizontale crisis-scope, waarbij het zowel kijkt naar klimatologische als veiligheidsgerelateerde dreigingen. De Commissie is voornemens rescEU verder uit te breiden,<sup>5</sup> gebaseerd op lacune-analyses en input van de lidstaten, en zet in op innovatieve oplossingen als de inrichting van een *Critical Raw Materials Centre*. De Commissie zal ervoor zorgen dat rescEU-voorraden na inzet weer worden aangevuld. Tevens wil de Commissie bestaande instrumenten bundelen om de private sector in staat te stellen in-natura steun te leveren als onderdeel van rescEU.

De Commissie ziet een veerkrachtige en onderling verbonden logistieke- en transportinfrastructuur als een belangrijke vereiste om de beschikbaarheid van essentiële goederen in tijden van crisis te garanderen. Daartoe wil de Commissie de samenwerking tussen het netwerk van nationale transport contactpunten en het EU voorradennetwerk faciliteren. De Commissie zal daarnaast met betrokken partijen werken aan de versterking van crisisparaatheid aan de hand van het *EU Contingency Plan for Transport*. Ook is de Commissie voornemens de locatie van civiele voorraden beter af te stemmen met het EU-beleid inzake militaire mobiliteit en worden investeringen in transportinfrastructuur en *dual-use*<sup>6</sup> transportmiddelen gestimuleerd.

Om de civiel-militaire samenwerking verder te versterken zal de Commissie hierover discussies faciliteren binnen het EU voorradennetwerk, onder andere om uit te zoeken hoe er bij civiele voorraden ook rekening kan worden gehouden met militaire vereisten en noden. Ook wordt de samenwerking tussen de NAVO en de EU verder uitgebreid, in het bijzonder via de gestructureerde dialogen over weerbaarheid.

De Commissie onderstreept het belang van publiek-private samenwerking. Zo wil de Commissie dat het EU-voorradennetwerk goede voorbeelden en innovatieve oplossingen in kaart brengt om bedrijven te stimuleren bij te dragen aan de levering van essentiële goederen. Binnen de *Preparedness Taskforce* (zoals voorzien in de Paraatheidsuniestrategie) wordt daarnaast in samenwerking met de private sector gewerkt aan criteria om belangrijke producenten van essentiële goederen te identificeren en *best practices* uit te wisselen.

Tot slot zet de Commissie in op samenwerking met derde landen en internationale organisaties, via handelspartnerschappen, gezamenlijke opslagplaatsen en humanitaire voorraden.

---

<sup>5</sup> Zie het BNC-fiche over de Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

<sup>6</sup> Dual-use goederen, technologieën en diensten zijn producten die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt.

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

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

In de Kamerbrief van 6 december 2024<sup>7</sup> benadrukt het kabinet de noodzaak om de weerbaarheid van Nederland tegen militaire en hybride dreigingen te versterken en introduceert het kabinet een maatschappijbrede aanpak die zowel de maatschappelijke weerbaarheid als de militaire paraatheid vergroot. Deze weerbaarheidsopgave omvat het beschermen van vitale processen, het versterken van de veerkracht van de samenleving, het waarborgen van de democratische rechtsorde, het bevorderen van een weerbare economie, het beschermen van het grondgebied en het waarborgen van de civiele ondersteuning van de krijgsmacht. Alle departementen werken op dit moment samen met medeoverheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen om de maatregelen ten behoeve van de weerbaarheid tegen hybride en militaire dreigingen verder te concretiseren.

De Algemene Rekenkamer benoemt in het focusonderzoek 'Focus op strategische voorraden' uit 2022<sup>8</sup> dat het op Rijksniveau ontbreekt aan een totaaloverzicht en definitie van strategische voorraden. De Rekenkamer legt zich in dit onderzoek toe op water, voedsel, medische voorraden, olie, gas en contant geld. Eerste interdepartementale gesprekken geven een vergelijkbaar beeld van de producten en grondstoffen die mogelijk kunnen worden aangehouden. Hoewel er binnen enkele sectoren (bijvoorbeeld olie of contant geld) enig zicht is in de beschikbare strategische voorraden, ontbreekt een Rijksbreed beeld. Gelet op het bovenstaande, het Hoofdlijnenakkoord en de motie van het lid Idsinga,<sup>9</sup> wordt een onderzoek gestart naar de rol die strategische voorraden kunnen spelen. Het aanhouden van strategische voorraden kan namelijk naast andere maatregelen een instrument zijn om potentiële tekorten op te vangen en de leveringszekerheid van bepaalde goederen te borgen. Daarbij benadrukt het kabinet dat beleid ten aanzien van strategische voorraden rekening moet houden met mogelijk marktverstorende effecten.

Vanuit de nationale weerbaarheidsopgave zet het kabinet zich in internationaal verband in om het weerbaarheidsbeleid binnen de EU en NAVO te versterken.<sup>10</sup> Op sectoraal niveau wordt in Nederland al langer gewerkt aan diverse voorraadstrategieën op nationaal en internationaal niveau. Zo zijn er op nationaal niveau twee pilots gestart — één in de militaire sector en één in de civiele sector — om ervaring op te doen met hoe voorraadvorming voor kritieke grondstoffen in de praktijk kan werken en zo bij te dragen aan sterkere en beter beschermde vitale ketens. Op EU-niveau neemt Nederland deel aan een Europese *Joint Action Stockpiling* voor medische tegenmaatregelen in het kader van *EU4Health*<sup>11</sup> en zijn de afgelopen jaren via het *rescEU* instrument in zestien landen voorraden aangelegd met medische tegenmaatregelen voor de bestrijding van gezondheids crises en voor de paraatheid op chemische, biologische of radio nucleaire (CBRN) bedreigingen, waaronder ook in Nederland. In samenwerking met de private

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

<sup>8</sup> [Focus op strategische voorraden | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

<sup>9</sup> [Grondstoffenvoorzieningszekerheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

<sup>11</sup> Met de UCPM-verordening wordt de ondersteuning voor paraatheid en respons op gezondheidsnoodsituaties van de Unie, waaronder gerelateerde aspecten van *EU4Health*, onder het Uniemechanisme geplaatst.

sector beheert en exploiteert Nederland een voorraad medische apparatuur die de afgelopen jaren verschillende keren is ingezet.

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

Het kabinet verwelkomt de strategie van de Commissie en haar inzet voor een sectoroverstijgend overzicht en coördinatie op de versnipperde initiatieven rondom het inrichten en optimaal exploiteren van strategische voorraden binnen de EU. De strategie sluit daarmee nauw aan op het te starten nationale onderzoek en de verdere versterking van het Nederlands weerbaarheidsbeleid. Het kabinet constateert dat de strategie een algemeen karakter heeft en dat veel voorstellen, zoals het aangekondigde *EU Centre for Critical Raw Materials*, nog concrete uitwerking vereisen voordat hier een goed oordeel over geformuleerd kan worden. Het document biedt een basis om in EU-verband de discussie te voeren over de wijze waarop strategische voorraden een instrument kunnen zijn om de continuïteit van vitale processen te waarborgen. Hierbij is het van belang dat er zowel op nationaal, bilateraal als EU-niveau nauw wordt samengewerkt rondom de leveringszekerheid van goederen en producten. Lidstaten behouden hierbij de belangrijke primaire verantwoordelijkheid. Door initiatieven goed op elkaar aan te sluiten kan meerwaarde worden behaald.

Het kabinet hecht belang aan een gerichte en efficiënte aanpak die, waar mogelijk, voortbouwt op bestaande instrumenten en toeziet op de toegevoegde waarde van nieuwe maatregelen. Daarbij hanteert het de stelling dat het aanleggen van een voorraad nooit een doel op zichzelf mag zijn – en dat voor deze optie alleen gekozen wordt na een zorgvuldige doelformulering en overweging van alternatieven.<sup>12</sup> De effecten van voorraadvorming moeten daarbij steeds meegewogen worden om te voorkomen dat er ongewenste effecten ontstaan in andere sectoren, met name wanneer het dual-use betreft. Het opzetten van een voorraadvormingsprogramma vraagt mogelijk om een groot aantal beleidsmatige, financiële en organisatorische overwegingen en stappen. Hierbij is het van belang om de inzet van strategische voorraden steeds in het kader te zien van het beoogde doel ervan, het type crisis en de onderliggende scenario's. Zoals benadrukt in de Kabinetsaanpak Strategische Afhankelijkheden<sup>13</sup> hangt het bij het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden van geval tot geval af welke mitigatieoptie de voorkeur geniet. Ook vereist het onderhouden van voorraden maatwerk per sector.

Het kabinet kijkt dan ook uit naar concrete voorstellen van de Commissie en zal nadrukkelijk vragen om een goede onderbouwing en om de gevolgen voor de interne markt mee te wegen. Daarnaast is het van belang dat de voorradenstrategie wordt uitgewerkt in samenhang met het weerbaarheidstraject en andere lopende initiatieven, zoals de gedachten/gesprekken over EU *Minimum Preparedness Requirements*, de NAVO *baseline requirements for resilience*, de opvolging van de Niinistö, Letta- en Draghi-rapporten,<sup>14</sup> het Witboek Europese Defensie Gereedheid 2030<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Het aanhouden van voorraden geneesmiddelen en medische hulpmiddelen is bijvoorbeeld voor Defensie van essentieel belang om bij een grootschalig conflict de inzet van de krijgsmacht te kunnen waarborgen.

<sup>13</sup> Kamerstuk 30921, nr. 181

<sup>14</sup> Kamerstuk II, 2024-2025, 21 501-30, nr. 614, Kabinetsreactie Draghi rapport.

en de Interne Veiligheidsstrategie.<sup>16</sup> Ook dient er rekening gehouden te worden met de lokale omstandigheden van voorraadlocaties en de uitvoerbaarheid van eventuele acties voor decentrale overheden.

Op het gebied van versterkte EU-coördinatie heeft het kabinet een positieve grondhouding tegenover het oprichten van een voorradennetwerk. Wel heeft het kabinet vragen over de verdere invulling en draagvlak van dit netwerk en de verhouding tot gremia onder bestaande EU-crisisinstrumenten zoals de Interne-marktnood- en weerbaarheidswet (IMERA), *Health Emergency and Response Authority* (HERA) en de Chips Act. Het kabinet erkent de meerwaarde van een platform binnen de hub voor het uitwisselen van informatie over voorraden, en benadrukt daarbij het belang van een veilige en verantwoorde uitvoering hiervan. Het kabinet onderkent daarnaast de meerwaarde van sectorale aanbestedingsmechanismen, zoals onder meer vastgelegd in de EU-verordeningen rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen (EU)<sup>17</sup> en de bijbehorende EU-verordening voor het noodkader voor EU-gezondheids crises (EU)<sup>18</sup>, die ondersteund worden door de Commissie. Tot slot juicht het kabinet de coördinatie van de inspanningen tussen lidstaten en belanghebbenden toe, zoals bijvoorbeeld in het *European Food Security Crisis preparedness and response mechanism* (EFSCM). Het kabinet wacht het voorstel voor herziening van de aanbestedingsrichtlijn af (voorzien Q3 2026) maar is in beginsel positief over het voornemen van de Commissie om hierin weerbaarheid mee te wegen.

Het kabinet onderstreept de noodzaak en meerwaarde van een overkoepelend dreigingsbeeld voor de EU, in het bijzonder ter ondersteuning van besluitvorming over de vorming van voorraden. Het pleit daarom voor een snelle oplevering van een eerste concept, aangevuld met analyses van risico's en kwetsbaarheden in toeleveringsketens. In lijn hiermee is het kabinet positief over de oprichting van de hub – een ambitie die Nederland langer nastreeft – die als centrale EU-capaciteit zal dienen voor sector-overschrijdende risicoparaatheid en crisismanagement. Deze hub zal bijdragen aan een proactieve aanpak door risico's te monitoren en hierop te anticiperen, en de gefragmenteerde aanpak tussen lidstaten te doorbreken ten gunste van verbeterde informatie-uitwisseling en coördinatie. Deze gecoördineerde EU-aanpak is essentieel voor effectieve respons en efficiënt middelenbeheer. Het kabinet acht het van belang dat de hub voortbouwt op de bestaande structuren van het Europese Coördinatiecentrum en een centrale rol zal spelen in de coördinatie van cross-sectorale crises. Zo blijft het bestaande Europese Coördinatiecentrum effectief en efficiënt functioneren, en wordt voorkomen dat er parallelle structuren worden opgebouwd.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Kamerstuk II, 2024-2025, 22 112, nr. 4027, Kabinetsappreciatie Witboek Europese Defensie Gereedheid

<sup>16</sup> Kamerstuk II, 2024-2025, 22 112, nr. 4050, Kabinetsreactie Mededeling EU-Interne Veiligheidsstrategie

<sup>17</sup> 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 (Voor de EER relevante tekst)

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2022/2372 betreffende een kader van maatregelen ter waarborging van de levering van in een crisissituatie relevante medische tegenmaatregelen in geval van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid op het niveau van de Europese Unie

<sup>19</sup> Zie ook het BNC-fiche over de Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Zoals uiteengezet in het BNC-fiche over de UCPM-verordening, staat het kabinet ook positief tegenover de uitbreiding van rescEU. In de EU Medische tegenmaatregelenstrategie wordt rescEU eveneens genoemd als belangrijkste instrument om toe te werken naar meer robuuste EU-medische noodvoorraden, waarbij rescEU niet alleen meer als 'last resort' capaciteit zal functioneren. Dit is in feite al het geval voor een verscheidenheid aan producten op het vlak van CBRN. Ook steunt het kabinet het faciliteren van in-natura steun vanuit de private sector, zoals succesvol is gebleken uit de substantiële bijdragen aan de Oekraïense energie-infrastructuur.<sup>20</sup>

Het kabinet onderstreept de noodzaak van een veerkrachtige en onderling verbonden logistieke- en transportinfrastructuur. Net als het eerder gepubliceerde Europees noodplan voor vervoer<sup>21</sup> kan een nauwe samenwerking tussen het voorradennetwerk en netwerk van nationale transport contactpunten hieraan bijdragen. Het kabinet is daarnaast groot voorstander van EU-projecten aangaande militaire mobiliteit en is onder andere als coördinator van het *EU Permanent Structured Cooperation* PESCO-project een belangrijke aanjager om de samenwerking op dit vlak te bevorderen. Zoals genoemd in onder andere de Kabinetsappreciatie Witboek Europese Defensiegereedheid 2030 is militaire mobiliteit volgens het kabinet van cruciaal belang voor de versterking van de collectieve verdediging. Stappen om de hierop uiteenlopende initiatieven, activiteiten en entiteiten (zowel in EU- als NAVO-verband) beter af te stemmen, worden door dit kabinet dan ook sterk aangemoedigd. Daarom kijkt het kabinet positief naar het in de voorradenstrategie aangekondigde voornemen van de Commissie om voorraadlocaties beter af te stemmen op EU militaire mobiliteit, en gesprekken te faciliteren waarin wordt onderzocht hoe er bij de aanleg van civiele voorraden ook rekening kan worden gehouden met militaire vereisten en noden.

Al in een eerder non-paper heeft het kabinet gepleit voor stevige civiel-militaire samenwerking, in het bijzonder tussen de EU en NAVO.<sup>22</sup> Het voornemen om de gestructureerde dialoog tussen de EU- en NAVO staven verder uit te breiden wordt daarom aangemoedigd door het kabinet. Daarmee sluit dit aan op de *Joint Letter of Intent* tijdens de NAVO-top 2025, waarin bondgenoten de gedeelde ambitie uitspraken te willen verkennen hoe multilaterale capaciteit kan worden ingezet voor het verwerven, opslaan, vervoeren en beheren van voorraden van kritieke grondstoffen voor defensie.

Het kabinet is in het kader van weerbaarheid bij militaire en hybride dreiging in samenwerking met branche en koepelorganisaties in gesprek met bedrijven om tot een samenhangende publiek-private aanpak te komen voor het verhogen van de weerbaarheid van het brede Nederlandse bedrijfsleven in geval van langdurige uitval van elektriciteit, telecommunicatie. In deze gesprekken worden naast voorraadvorming over diverse alternatieve initiatieven en potentiële maatregelen gesproken om de leveringszekerheid en continuïteit van het bedrijfsleven te versterken bij

---

<sup>20</sup> Kamerstukken 36 045, nrs. 169 en 185.

<sup>21</sup> Kamerstuk II, 2021-2022, 22 112, nr. 3466, Kabinetsreactie Europees noodplan voor vervoer

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 21 501-02, nr. 3064, Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 24 februari 2025

crisissituaties, in geval van een natuurramp, hybride aanval of in het geval dat Nederland door de collectieve verdedigingsclausule in het NAVO-verdrag ("artikel 5") direct betrokken raakt bij een grootschalig gewapend conflict. Deze bijeenkomsten zijn complementaire aan de gesprekken die het kabinet reeds voert met organisaties en bedrijven op de weerbaarheid van vitale processen te verhogen. Het kabinet ziet graag verduidelijking hoe de publiek-private taskforce zich verhoudt tot zowel nationale initiatieven als andere EU-initiatieven zoals de Raad voor noodsituaties en veerkracht zoals voorzien onder de IMERA.

Tot slot onderstreept het kabinet het belang van intensieve samenwerking met partners buiten de EU om de gezamenlijke voorraadvorming te versterken. Het kabinet kan de voorstellen van de Commissie daarom steunen en zal in de uitwerking van de strategie aandacht blijven vragen om samenwerking hierop te intensiveren, onder andere via *Global Gateway* initiatieven of samenwerking met kandidaat-lidstaten zoals Oekraïne.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Er is brede steun voor de opzet van de strategie vanuit de lidstaten: doel, opzet en noodzaak worden onderschreven. Wel bestaan er nog veel vragen omdat de strategie op hoofdlijnen is. Verder geven enkele lidstaten aan de strategie te ambitieus te vinden. Net als Nederland wachten de lidstaten concrete voorstellen van de Commissie af om hier een positie over in te kunnen nemen.

**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 over de bevoegdheid. Het voorstel ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en raakt daarbij ook aan de interne markt en civiele bescherming. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op grond van artikel 6, sub f, VWEU heeft de EU een aanvullende bevoegdheid om m.b.t. de Europese dimensie van civiele bescherming het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

Wel bevindt een aantal van de aangekondigde plannen en maatregelen zich dicht tegen of op het terrein van nationale veiligheid. Op grond van artikel 4, lid 2, VEU dient de EU de essentiële staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid te eerbiedigen. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend een verantwoordelijkheid van elke lidstaat.

Het kabinet zal er op toezien dat wetgevingsvoorstellen de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten op het vlak van de nationale veiligheid respecteren.

*b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief over de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende soorten crises te vergroten, door toegang tot essentiële goederen te alle tijden te kunnen waarborgen. Gezien het belang dat er zowel op nationaal, bilateraal en EU-niveau nauw wordt samengewerkt rondom de leveringszekerheid van goederen en producten, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

Dit oordeel loopt niet vooruit op het nog nader te bepalen oordeel over de concrete voorstellen die de Commissie gaat doen naar aanleiding van deze mededeling.

*c) Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende soorten crises te vergroten, door toegang tot essentiële goederen te alle tijden te kunnen waarborgen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de beschreven actiepijlers zoals de verbetering van coördinatie tussen lidstaten en de EU, strategische planning voor wat betreft essentiële goederen, het identificeren van lacunes in de huidige strategie, het versterken van logistieke infrastructuur, civiel-militaire samenwerking, publiek-private samenwerking en internationale samenwerking, allemaal de toegang tot essentiële goederen helpen veilig te stellen en hiermee de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verscheidene crises vergroten.. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, doordat de mededeling bestaande samenwerking en initiatieven versterkt en nieuwe voorstellen doet zonder de ruimte van lidstaten te beperken of verdere verplichtingen op te leggen dan noodzakelijk.

Dit oordeel loopt niet vooruit op het nog nader te bepalen oordeel over de concrete voorstellen die de Commissie gaat doen naar aanleiding van deze mededeling

*d) Financiële gevolgen EU-begroting en voor rijksoverheid en/of medeoverheden*

De mededeling zelf heeft geen 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. In dat geval zullen deze voorstellen meegenomen worden in de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027. Wanneer concrete voorstellen worden gedaan, zal er opnieuw worden gekeken naar de financiële implicaties van het aanhouden van specifieke voorraden.

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



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

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. Wel gaan enkele pijlers in op de rol van de private sector in de aanleg van strategische voorraden. Wanneer hier concrete voorstellen uit volgen, zal er een regeldruktoets plaatsvinden.

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

Het kabinet acht het belangrijk dat veiligheid en concurrentievermogen nadrukkelijk worden meegewogen in het weerbaarheidsvraagstuk. Onze concurrentiekracht vormt een belangrijk fundament voor het versterken van onze weerbaarheid en het beperken van (toekomstige) risicovolle strategische afhankelijkheden. Het is van belang om een gedegen afweging te maken van de noodzaak en mate van overheidsingrijpen om marktverstoring te voorkomen.

De mededeling ziet op versterking van civiele en militaire weerbaarheid en paraatheid van de EU, ongeacht het type crisis dat op ons afkomt. Daarmee wordt de EU minder afhankelijk van internationale partners. Dit draagt bij aan het vermogen van de EU om autonoom te opereren in een geopolitiek fragiele wereld en daarmee aan een sterkere NAVO.

## **Fiche 21: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging**

### **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: De EU voorbereiden op de volgende gezondheidscrisis: een strategie voor medische tegenmaatregelen

#### *b) Datum ontvangst Commissiedocument*

09 juli 2025

#### *c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 529

#### *d) EUR-LEX*

[EUR-Lex - 52025DC0529 - EN - EUR-Lex](#)

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

Niet opgesteld

#### *f) Behandelingstraject Raad*

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Volksgezondheid)

#### *g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

### **2. Essentie voorstel**

Op 9 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling met daarin een Medische Tegenmaatregelen (hierna: de MTM) Strategie waarmee zij de paraatheid voor een toekomstige gezondheidscrisis wil versterken.<sup>1</sup> Samen met de EU voorradenstrategie<sup>2</sup> wordt hiermee opvolging gegeven aan voorgenomen acties uit de Europese strategie voor een

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen definieert medische tegenmaatregelen als a) geneesmiddelen zoals gedefinieerd in de EU-geneesmiddelenrichtlijn (2001/83/EU), b) medische hulpmiddelen als bedoeld in artikel 2 (1), alsook artikel 1, lid 1 en lid 6(a) van de MDR-verordening (EU) 2017/745 en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek als bedoeld in artikel 2 (2) van de IVDR-verordening verordening (EU) 2017/746 en andere goederen of diensten die nodig zijn voor de paraatheid en respons op ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen. Deze Mededeling moet gezien worden in samenhang met de *EU Paraatheidsunie strategie*, de *EU Stockpiling strategy* alsook in relatie tot het *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheidscrisis, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming)*, COM (2025) 548 final, 16 juli 2025.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de EU-strategie voor het aanleggen van voorraden: Versterking van de materiële paraatheid van lidstaten, COM (2025) 528, 9 juli 2025.

Paraatheidsunie.<sup>3</sup> Het doel van deze MTM-strategie is om de paraatheid van de Europese Unie (hierna: EU) tegen ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen te vergroten door de beschikbaarheid van en toegankelijkheid tot MTM in de gehele waardeketen te borgen. De Commissie wil haar doelen bereiken door, ten eerste, het stimuleren en bevorderen van innovatie op het gebied van medische tegenmaatregelen, alsmede de ontwikkeling, productie en beschikbaarheid ervan; ten tweede, het sturen op gezamenlijke prioriteitenstelling, nauwe samenwerking met de lidstaten, en samenwerking met kandidaat-lidstaten van de EU en mondiale partners; en ten derde het opschalen van publiek-private partnerschappen en het versterken van sector overstijgende samenwerking, met inbegrip van civiel-militaire samenwerking.

De Commissie wil bedreigingen het hoofd bieden door te werken aan een robuust gezondheidsinlichtingen- en waarschuwingssysteem voor innovatie en respons voor gezondheidsbedreigingen waar MTM een belangrijke rol bij kunnen spelen. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van een IT-platform waarin informatie moet worden verzameld over gezondheidsbedreigingen op Unie niveau en over toeleveringsketens van MTM. Aansluiting zal gezocht worden bij bestaande systemen van EU-instituten en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De Commissie zal in 2026 specifieke MTM Paraatheid Routekaarten ontwikkelen, met acties om paraatheid te borgen en een EU lijst van medische tegenmaatregelen tegen prioritaire gezondheidsbedreigingen publiceren, die onder meer als basis kan fungeren voor het EU-noodkader bij een Europese gezondheids crisis.<sup>4</sup> Om sneller gezondheidsbedreigingen te kunnen detecteren, wil de Commissie in lijn met de Paraatheidsunie strategie, de capaciteiten voor surveillance en monitoring en vroegtijdige detectie van gezondheidsbedreigingen zoals die van het Europees centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) verder versterken, op basis van een *One Health, all-hazards* en *whole-of-society* aanpak gericht op traditionele bedreigingen als infectieziekten, Chemische, Biologische, Radiologische en Nucleaire (CBRN)-bedreigingen, militaire conflicten en/of incidenten met veel slachtoffers in de EU of in de nabijgelegen landen.

De Commissie wil de ontwikkeling en productie van MTM in de EU versterken via lopende initiatieven, zoals de herziening van de EU-geneesmiddelenwetgeving, het wetsvoorstel voor de Verordening kritieke geneesmiddelen en het samenvoegen van financieringsprogramma's op volksgezondheidsgebied.<sup>5</sup> In 2025 wordt o.a. een *Medical Countermeasures Accelerator* instrument opgezet ter financiering van de belangrijkste MTM innovaties (o.a. vaccins, diagnostica, en andere

---

<sup>3</sup> Gezamenlijke Mededeling van de Europese Raad, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de strategie voor een paraatheidsunie, JOIN (2025) 130, 26 maart 2025.

<sup>4</sup> Raadsverordening (EU) 2022/2372 inzake het kader ter waarborging van de levering van relevante medische tegenmaatregelen in geval van een noodsituatie op Unieniveau.

<sup>5</sup> Voorstel EU-verordening ten behoeve van het versterken van de leveringszekerheid en beschikbaarheid van kritieke geneesmiddelen, en het verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van geneesmiddelen van gemeenschappelijk belang, en tot wijziging van Verordening (EU) 2024/795; COM/2025/102 final; Voor medische tegenmaatregelen die op de Unielijst staan (alleen geneesmiddelen), kunnen de voorgestelde maatregelen uit de Verordening kritieke geneesmiddelen worden ingezet. De Unielijst ligt formeel voor in de herziening van de Europese geneesmiddelenwetgeving. <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory-overview/post-authorisation/medicine-shortages-availability-issues/availability-medicines-during-crises/union-list-critical-medicines>.

technologieën).<sup>6</sup> Ook zal geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van nieuwe antibiotica in de strijd tegen antimicrobiële resistentie (AMR). Er worden twee innovatiehubs voorzien: de *European Diagnostics Hub* (2025; ontwikkeling nieuwe testen) en de *European Therapeutics Hub* (2027; ontwikkeling monoklonale antistoffen; antivirale middelen). In 2025 is de *European Vaccine Hub* gestart die zich richt op (snelle) vaccinontwikkeling, ook tijdens een crisis.

In 2026 wordt een schaalbaar EU-netwerk van (bestaande) productielocaties ingericht (*RAMP UP*) en wordt de reikwijdte van het *EUFAB-instrument* verbreed naar andere typen MTM. EU-FAB biedt momenteel al 'ever warm' productiecapaciteit voor vaccins tegen respiratoire virussen bij een pandemie: vijf Europese vaccinfabrikanten, waaronder één in Nederland, zijn gecontracteerd om productiecapaciteit paraat te houden waarmee in korte tijd tot 325 miljoen vaccins kunnen worden gemaakt. Ten slotte zal de Commissie, samen met de Europese Investeringsbank (EIB) het Invest fonds van de *Health Emergency and Preparedness Authority* (HERA) verdubbelen naar EUR 200 mln. vanaf 2027.

Parallel aan de maatregelen uit het voorstel voor een Verordening kritieke geneesmiddelen zal worden nagegaan of er kwetsbaarheden zijn in de toeleveringsketens van MTM die niet op de bovengenoemde Unielijst voorkomen onder de herziening van de EU-geneesmiddelenwetgeving zoals persoonlijke beschermingsmiddelen, diagnostische apparatuur of MTM tegen CBRN-bedreigingen.

De Commissie onderzoekt verdere versterking van gezamenlijke aankopen en aanbestedingen op EU-niveau en wil samen met de lidstaten in 2026 Richtsnoeren voor Crisisaanbestedingen voor Medische Tegenmaatregelen ontwikkelen. De Commissie besteedt in de bijlage bij MTM strategie specifiek aandacht aan (nood-)voorraden van MTM. Het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) onder het Uniemechanisme voor civiele bescherming zal in crisistijd zorg gaan dragen voor de distributie van MTM die door de Commissie en lidstaten op basis van advies van de *Health Crisis Board* (HCB) worden aangekocht in de situatie waarbij het EU-noodkader is geactiveerd.

Recente crises zoals Covid-19 hebben volgens de Commissie de noodzaak én de kwetsbaarheid van de beschikbaarheid van MTM blootgelegd. Internationale samenwerking en coördinatie is volgens de Commissie een kritieke voorwaarde om uitbraken van infectieziekten aan de bron in te perken voordat deze grensoverschrijdend worden. De Commissie presenteert binnenkort een *Union Prevention, Preparedness and Response Plan* met draaiboeken en interacties tussen EU-structuren bij ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen.<sup>7</sup> Daarnaast wordt ingezet op *global health security*, via samenwerking met de WHO en het Afrikaanse Centrum voor Ziektebestrijding en Preventie (Afrika CDC).

---

<sup>6</sup> Een gestroomlijnd EU-instrument dat innovatieve bedrijven zal ondersteunen bij de ontwikkeling van strategische medische producten en dat het karakter zal hebben van één loket met daarachter verschillende (bestaande) EU-financieringsinstrumenten, leningen en kapitaal om zo innovatie te bevorderen.

<sup>7</sup> Dit 'Union Plan' wordt ontwikkeld op basis van artikel 5 van EU-verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen.

Gezien de geopolitieke uitdagingen, zal de Commissie nadrukkelijk aandacht besteden aan civiel-militaire samenwerking als het gaat om MTM. De Commissie ziet rondom MTM beschikbaarheid een tastbare en zinvolle invulling van civiel-militaire samenwerking tussen gezondheidsautoriteiten en defensie door (gezamenlijke) inkoop, (gezamenlijke) aanbesteding of voorraadvorming alsook rondom logistiek en (snelle) distributie. De onlangs opgezette technische werkgroep voor Civiel-Militaire samenwerking zal ook het vraagstuk van MTM bespreken naast bredere gezamenlijke gezondheidsbeveiligingsvraagstukken.

Op gebied van CBRN-bedreigingen en militaire bedreigingen zal een *Medifence* initiatief worden gestart waarmee de detectiecapaciteit als de bestrijding van incidenten versterkt kan worden. Ook zal de Commissie een nieuw *CBRN Preparedness and Resposns Action Plan* presenteren. Ten slotte zal de EU civiel-militaire samenwerking bij gezondheidscrisis versterkt worden door samenwerking met de NAVO en via gezamenlijke oefeningen rondom uitbraak scenario's en scenario's voor incidenten met grote aantallen slachtoffers.

De Commissie wil ten slotte ook investeren in het vergroten van de paraatheid van samenlevingen op ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, door investeringen in opleiding en onderzoek van professionals en initiatieven steunen die digitale gezondheid gezondheidsvaardigheden bevorderen, disinformatie tegengaan en transparantie en wetenschappelijk onderbouwde informatie bevorderen.

In bijlage 1 identificeert de Commissie vier prioritaire typen gezondheidsbedreigingen waar de strategie zich op richt<sup>8</sup>, namelijk respiratoire en via contact overdraagbare virussen met pandemisch potentieel, vector gebonden en zoönotische virussen met epidemisch potentieel,, Antimicrobiële resistentie (AMR) en gewapend conflict en CBRN-bedreigingen.

Bijlage 2 van het voorstel omvat een strategisch plan voor het aanleggen en beheren van noodvoorraden van MTM op EU-niveau bij wijze van paraatheid op gezondheidscrisis en in aanvulling op nationale voorraden. Het plan moet bijdragen aan een efficiënte en effectieve inrichting van noodvoorraden. In 2025 zal een methodologie worden ontwikkeld om te komen tot een samenstelling van de EU-noodvoorraad, waarna de Commissie ook een concreet van geschikte MTM zal voorleggen aan de lidstaten.<sup>9</sup> Op basis daarvan zal de bestaande rescEU-noodvoorraad onder het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM) worden aangevuld en uitgebreid.<sup>10</sup> De Commissie zal ook een lijst van MTM presenteren ten behoeve van de EU-voorraad die zich lenen voor zogenaamde productreserveringscontracten. Ten slotte zal er een (geclassificeerd)

---

<sup>8</sup> De Commissie identificeert hierbij welke virussen de hoogste of hoge prioriteit hebben omdat deze het risico op een internationale en/ of EU-grensoverschrijdende gezondheidscrisis in zich dragen.

<sup>9</sup> De Commissie noemt enkele selectiecriteria, waaronder nut en noodzaak van snelle beschikbaarheid van MTM, de vraag of beschikbaarheid tijd-kritisch is, de beschikbaarheid van alternatieven, eventueel marktfalen m.b.t. beschikbaarheid, beschikbare productiecapaciteit maar ook de bijdrage aan strategische autonomie van de EU.

<sup>10</sup> Zie het BNC-fiche voor het hierboven genoemde wetsvoorstel (COM (2025) 548, 16 juli 2025).

voorstel met betrekking tot de benodigde hoeveelheden producten worden gepresenteerd. Ook zal een studie gestart worden naar de voordelen en meerwaarde van het op voorraad nemen van grondstoffen en halffabricaten voor MTM. De Commissie wijst erop dat het aanhouden van medische noodvoorraden vrijwel altijd duurder is dan die van niet-medische producten, onder meer vanwege de beperkte houdbaarheid. Dit vereist volgens de Commissie een lange termijn visie, commitment en financiering.

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

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

Het toenemend spectrum aan (gelijktijdige) gezondheidsbedreigingen, zoals pandemieën, klimaatbedreigingen en/of bedreigingen die veroorzaakt kunnen worden door menselijk handelen zoals chemische of biologische bedreigingen en/of militair conflict, vragen om vergroting van de paraatheid en weerbaarheid van de samenleving. Beschikbaarheid van MTM maakt het mogelijk om adequaat en tijdig te reageren op acute gezondheids crises, schade te beperken en de volksgezondheid te beschermen en is daarom een prioriteit voor het kabinet, zowel nationaal als internationaal. Internationaal participeert het kabinet actief in samenwerking op het gebied van MTM binnen de EU en WHO en volgt het kabinet ten aanzien van de beschikbaarheid van MTM ook de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie 2023-2030,<sup>11</sup> complementair aan de inspanningen in het kader van Global Europe.

MTM zijn nodig om de reguliere zorg te kunnen continueren in crisistijd en zo lang mogelijk toegankelijk te houden voor burgers, wanneer een plotselinge (grote) toename van de vraag plaatsvindt voor medische producten die ook in de reguliere zorg worden gebruikt, of bij plotselinge verstoringen of schaarste of bij problemen met de kwaliteit. De afgelopen jaren werd in het kader van het voormalige programma Pandemische Paraatheid - en meer recentelijk vanuit de opgaven rondom (civiel-militaire) weerbaarheid - over verschillende oplossingen nagedacht. Het kabinet neemt ook verschillende maatregelen rondom de beschikbaarheid van geneesmiddelen<sup>12</sup> en medische hulpmiddelen<sup>13</sup> onder meer via bestaande en aanvullende voorraadverplichtingen als buffer tegen plotselinge schaarste of sterke toename van verbruik bij handelsvergunninghouders (leveranciers) en groothandels.<sup>14</sup> Daarnaast wordt een extra voorraad van 4 weken voor onder meer essentiële antibiotica aangelegd die verder uitgebreid zal worden met kritieke geneesmiddelen aan de hand van de Nederlandse lijst kritieke geneesmiddelen. In de bloedvoorziening zijn reguliere buffervoorraden beschikbaar om drie maanden te kunnen overbruggen. Ook bestaat er een sinds 2023 lopende overeenkomst voor opschaalbare productiecapaciteit van FFP2-mondneusmaskers, waarbij er een beperkte voorraad wordt aangehouden voor acuut gebruik.

---

<sup>11</sup> [Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie 2023-2030: Samen zorgen voor gezondheid wereldwijd | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 29477, nr. 939

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2024-2025, 32805, nr. 185

<sup>14</sup> <https://lcg.nl/lijs-kritieke-geneesmiddelen/>

Ook acht het kabinet het van belang om continue in te zetten op innovatie. Zo is de ontwikkeling van nieuwe antimicrobiële middelen één van de actielijnen binnen het Nationaal Actieplan AMR 2024-2030.<sup>15</sup> Het kabinet investeert in onderzoek en ontwikkeling via Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), is een significante donor van het *Global Antibiotic Research and Development Partnership* (GARDP) en investeert in de ontwikkeling van nieuwe diagnostiek voor infectieziekten middels het TNO programma P3Dx. Naast innovatie zijn ook gerichte maatregelen nodig om het marktfalen rondom de beschikbaarheid van antibiotica tegen te gaan, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe inkoopmodellen.

Om potentieel ernstige (grensoverschrijdende) gezondheids crises te kunnen bestrijden is het van belang dat er in relatief korte tijd grootschalige medisch-operationele voorzieningen kunnen worden ingericht, bijvoorbeeld ter bestrijding van een uitbraak van een infectieziekte met landelijke impact, zoals grootschalig testen en vaccineren. Nederland beschikt over (nood-) voorraden van producten specifiek gericht op crisisbeheersing en -bestrijding en deze worden in de regel in opdracht van de Rijksoverheid aangekocht en beheerd.<sup>16</sup> Dergelijke producten worden over het algemeen bij calamiteiten en crises ingezet.

Het kabinet doet ten behoeve van MTM voor de bestrijding van gezondheids crises regelmatig mee met gezamenlijke aanbestedingen (*joint procurement agreements*) voor de aankoop van of reservering van productie van crisis-gerelateerde producten die door de Commissie voor de lidstaten worden uitgeschreven.<sup>17</sup> Onder het *rescEU instrument* zijn door de Commissie in 16 lidstaten voorraden aangelegd van MTM voor de paraatheid op en/of bestrijding van gezondheids crises en CBRN-incidenten, waaronder ook in Nederland. Ook is een *Joint Action on Stockpiling* van start gegaan waarbinnen 24 EU lidstaten en 7 andere Europese landen samenwerken om een gezamenlijke paraatheidsstrategie voor MTM-noodvoorraden te ontwikkelen, om concrete voorstellen voor specifieke producten en bijbehorende volumes van MTM te identificeren alsook aanbevelingen te doen over duurzaam en efficiënt beheer en de mogelijkheid tot het onderling delen en/of doneren van voorraden.

In het kader van de rijksbrede opgaven rondom weerbaarheid en hybride dreigingen werkt het kabinet aan de paraatheid met betrekking tot onder andere gezondheidsbedreigingen ten gevolge van een hybride en/of militair conflict.<sup>18</sup> De samenwerking vindt zowel op interdepartementaal niveau plaats als internationaal binnen de *Joint Health Group* (JHG) van de NAVO en in EU-verband binnen de Civiel-Militaire Werkgroep van het Gezondheidsbeveiligingscomité van de EU. Op CBRN-gebied is onlangs de samenwerking geïntensiveerd op interdepartementaal niveau, waarbij ook

---

<sup>15</sup> [Nederlands Actieplan voor het terugdringen van antimicrobiële resistentie 2024-2030 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>16</sup> Dit betreft o.a. vaccins om bepaalde infectieziekten te voorkomen, te behandelen of te beheersen (zoals het pokkenvirus, mpox of pandemische griep), antidota tegen chemische vergiftigingen, jodiumprofylaxe en andere producten tegen radioactieve straling.

<sup>17</sup> De mogelijkheid hiertoe bestond al sinds 2013 voor de aanschaf van vaccins en is in 2022 met de vaststelling van verordening (EU) 2022/ 2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen uitgebreid tot brede palet van MTM.

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 30 821, nr. 249.

aandacht wordt geschonken aan de beschikbaarheid van MTM voor al dan niet moedwillige CBRN-incidenten.

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

Het kabinet staat in de basis positief tegenover de EU-strategie voor MTM. Met de huidige geopolitieke onzekerheden en achtereenvolgende gezondheids crises, klimaatrampen en militaire dreigingen vindt het kabinet het belangrijk en zinvol dat op EU-niveau gewerkt wordt aan een verbeterde paraatheid om de continuïteit van de gezondheidszorg en van de maatschappij in zijn geheel te borgen tijdens een crisis. Tegelijkertijd zijn de genoemde acties op een aantal plekken onvoldoende specifiek en vragen om verdere uitwerking. Het kabinet is tevens van mening dat de tijdlijnen van de Commissie zeer ambitieus zijn, aangezien het merendeel van de acties aangekondigd staan voor 2025 en 2026. Het kabinet twijfelt niet aan de voortvarendheid van de Commissie maar heeft wel twijfels over de haalbaarheid van sommige van de plannen binnen de gestelde tijd.

Het kabinet onderstreept dat nationale veiligheid en crisisbeheersing primair een nationale aangelegenheid zijn. De voorgestelde acties in de mededeling vervangen dan ook niet de verantwoordelijkheid van de lidstaten individueel om hun eigen invulling te geven ten aanzien van de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen. De voorgestelde acties zoals voorgesteld in de mededeling zijn gewenst, zolang zij passen binnen de aard van de aanvullende, ondersteunende en coördinerende bevoegdheid van de Unie. De voorstellen zoals opgenomen in deze mededeling bouwen daarnaast voort op de doelstellingen en samenwerking onder Verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en vormen met name een aanvulling en ondersteuning ten aanzien van Verordening (EU) 2022/2372 inzake het kader ter waarborging van de levering van relevante medische tegenmaatregelen in geval van een noodsituatie op Unieniveau.

Het kabinet ondersteunt de analyse en de identificatie van de vier genoemde prioritaire typen gezondheidsbedreigingen. Wel is het kabinet van mening dat de beperking van de eerste twee bedreigingen tot virale families met pandemisch respectievelijk epidemisch potentieel, te beperkt is en dat het moet gaan om de families van pathogenen, zodat ook ziekteverwekkende bacteriën (o.a. pest- of cholerabacteriën) inbegrepen zijn, die zich overigens ook voor kunnen doen als gevolg van natuur- of klimaatbedreigingen. Deze identificatie zal richting geven aan in te zetten beleid en op welk niveau. Hiervoor is een grondige analyse en gezamenlijke visie vereist op welke crises en welk scenario's lidstaten en de EU zich moeten voorbereiden, hoe de EU de lidstaten kan complementeren en welke instrumenten zinvol zijn. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor hybride en/of meerdere crises tegelijk. Ook past hierbij de afweging voor welke risico's en paraatheid lidstaten primair zelf verantwoordelijk zijn en in welke situaties EU-oplossingen effectief en efficiënt ingericht kunnen worden. Het kabinet is tevens van mening dat de aangekondigde lijst van MTM voor noodvoorraden op EU-niveau moet worden ingezet om de vier typen bedreigingen te bestrijden.

Het kabinet juicht prioritering voor mitigerende maatregelen en bevordering van de



beschikbaarheid van MTM toe. De omvang van de genoemde acties legt wel de nodige druk op de capaciteit van lidstaten, EU-organisaties zoals het ECDC, het Europees Medicijnbureau (EMA) en de aan hen gerelateerde nationale contactpunten zoals het RIVM en nationale agentschappen als het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG). Ook moet het behoud en de verdere ontwikkeling van capaciteiten op nationaal niveau niet worden veronachtzaamd, zoals de gespecialiseerde laboratoria waar veel universitaire medische centra (UMC's) en kennisinstituten over beschikken die in de eerste fase van een (grootschalige) uitbraak een belangrijke rol spelen bij het snel ontwikkelen van accurate testen waarmee virussen snel in kaart kunnen worden gebracht.

Het kabinet steunt de aanpak om enerzijds risico's te analyseren, en anderzijds in te zetten op innovatie van MTM om deze risico's te kunnen mitigeren. Het kabinet benadrukt het belang van het benutten van bestaande kennis en expertise en ondersteunt de strategie om de genoemde initiatieven en organisaties hiervoor in te zetten.<sup>19</sup> Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om verschillende hubs op te zetten gericht op diagnostiek en geneesmiddelenontwikkeling, maar erkent dat dit nadere uitwerking vergt. Het kabinet is een voorstander van de ontwikkeling van nieuwe inkoopmodellen voor producten waarvan de ontwikkeling stagneert door marktfalen, zoals bijvoorbeeld antimicrobiële middelen, en het kabinet ziet de Commissievoorstellen met interesse tegemoet. Daarnaast vindt het kabinet het zinvol om innovatie te bevorderen om zo MTM te kunnen produceren voor noodvoorraden op nationaal of EU-niveau. Dit versterkt tevens de economische veiligheid en open strategische autonomie van de EU.

Het kabinet is van mening dat juiste inzet van MTM hand in hand gaat met bekwaam personeel. Het is daarom ook cruciaal om voortdurend de paraatheid en weerbaarheid van de zorg integraal te versterken. Naast het borgen van de beschikbaarheid van MTM benadrukt het kabinet het belang van de beschikbaarheid van voldoende getraind zorgpersoneel dat bekwaam is in het effectief toepassen van deze MTM.

Het kabinet steunt de verkenning hoe de beschikbaarheid beter geborgd kan worden van MTM die zowel in de reguliere zorg gebruikt kunnen worden, maar die in een crisis zoals een groot militair conflict of pandemie veel vaker en in grotere hoeveelheden nodig zijn, zoals testen, persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) en medische hulpmiddelen.

Het borgen van de beschikbaarheid daarvan vereist een scala aan instrumenten, waarbij strategische voorraden een rol kunnen spelen en waarbij onderlinge afhankelijkheden in toeleveringsketens goed in kaart moeten worden gebracht. De effecten van voorraadvorming dienen meegewogen te worden om te voorkomen dat er ongewenste gevolgen ontstaan, met name wanneer het bovengenoemde *dual use* producten betreft die ook in de reguliere zorg gebruikt worden. Specifiek voor de MTM en medische producten die nu al in de reguliere zorg gebruikt

---

<sup>19</sup> Onder meer: CEPI, het *Drugs for Neglected Diseases Initiative* (DNDi), het *Combating Antibiotic-Resistant Bacteria* initiatief (CARB-X), en het *Global Antibiotic Research & Development Partnership* (GARDP).

worden, wil het kabinet er zorg voor dragen dat eventuele maatregelen waar mogelijk en noodzakelijk aansluiten op of complementair zijn aan de al bestaande leverings- en distributie ketens in Nederland. De acties van Commissie op dit gebied moeten tevens geen (nieuwe) tekorten veroorzaken. Het kabinet benadrukt daarom dat het aanleggen van noodvoorraden de reguliere zorg niet mag belemmeren. Het borgen van de beschikbaarheid van producten, zoals medicijnen, is nu al een complex vraagstuk.

De beschikbaarheid van MTM voor paraatheid op en bestrijding van gezondheids crises en/of andere typen crises zoals een militair conflict vereist maatwerk. Het aanhouden van voorraden geneesmiddelen en medische hulpmiddelen is onder meer van essentieel belang om bij een grootschalig militair conflict de inzet van de krijgsmacht te kunnen waarborgen. Voor de paraatheid en bestrijding van gezondheids crises zoals infectieziekten of CBRN-incidenten zijn MTM vereist die niet in de reguliere zorg gebruikt worden. Daarbij hanteert het kabinet de stelling dat strategische voorraden onder deze MTM-strategie een duidelijk doel moeten dienen ter versterking van paraatheid en respons voor specifieke crises en onderliggende scenario's en waar mogelijk ingezet worden in samenhang met andere instrumenten of maatregelen.

Zoals aangegeven in het BNC-fiche voor de EU-voorradenstrategie, zal ook op rijksniveau onderzocht worden wat de rol kan zijn van strategische voorraden, waarbij het Hooflijnenakkoord en de motie van het lid Idsinga en de uitkomsten van een rapport van de Algemene Rekenkamer zullen worden meegenomen.<sup>20</sup> Ten slotte kan het aanleggen van noodvoorraden ook gevolgen hebben voor de (verminderde) beschikbaarheid van producten in andere delen van de wereld. In het licht van solidariteit vraagt het kabinet aandacht hiervoor bij het verder uitdiepen van de benoemde acties en juicht daarom internationale samenwerking toe.

De Commissie streeft voor de crisisparaatheid ten aanzien van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen naar een lange termijn aanpak en structurele financiering. Dit is niet anders dan op nationaal niveau waar opgaven rondom weerbaarheid en pandemische paraatheid eveneens een langdurige inzet vragen. Verschillende acties in de strategie dienen gefinancierd te worden uit bestaande fondsen zoals EU4Health, RescEU, Horizon Europe en het Europees Defensiefonds (EDF), die beschikbaar zijn tot en met 2027. In de strategie komt niet duidelijk naar voren of de Commissie onder deze fondsen voldoende ruimte heeft om de opgenomen ambities te financieren. Het kabinet is van mening dat deze omissie in combinatie met de aangekondigde acties en de ambitieuze tijdslijn, de MTM-strategie kwetsbaar maakt en zal bij de Commissie aandringen op duidelijkheid hieromtrent. Tegelijkertijd is het kabinet er zich ervan bewust dat er ook voor lidstaten een opgave ligt om pandemische paraatheid en weerbaarheid voldoende te borgen, hetgeen ook op nationaal niveau de nodige middelen zal vergen.

Onlangs zijn de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028-2034 gepubliceerd en is onder het wetsvoorstel voor versterking van het EU-uniemechanisme voor

---

<sup>20</sup> Zie het BNC fiche EU-voorraden strategie van september 2025; Algemene Rekenkamer, *Focus op strategische voorraden*, Den Haag, 29 september 2022.

civiele bescherming als doelstelling opgenomen om op EU-niveau de bestaande rescEU voorraden met MTM uit te breiden en structureel te financieren.<sup>21</sup> Daarmee zouden ambities van deze strategie op dat vlak kunnen worden geborgd. Veel van de overige acties uit de MTM-strategie hebben echter ook betrekking op paraatheid en weerbaarheid in brede zin, zoals risicoschattingen, innovaties en het tegengaan van kwetsbaarheden in de leveringsketens. Deze acties kunnen bijdragen aan de bredere weerbaarheidsopgave waar het kabinet op inzet.<sup>22</sup>

Het kabinet benadrukt het belang van een efficiënte (doelmatige) inzet van financiële middelen en capaciteit, en het voorkomen van overlap met bestaande initiatieven. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk om op zowel nationaal als EU-niveau de verschillende lijsten van kritieke MTM naast elkaar te leggen en te koppelen aan specifieke crises en scenario's. Het kabinet is van mening dat deze exercitie richting zal geven waar de inspanningen zich op moeten richten. Tevens vraagt het kabinet aandacht voor de optimale samenhang tussen de bestaande en geplande initiatieven, structuren en mechanismen. Gelet op de financiële middelen, niet ongelimiteerde capaciteit op nationaal en op EU-niveau, en de ambitieuze tijdslijnen vraagt het kabinet om een kritische prioritering van de genoemde acties. Het kabinet vraagt daarom aandacht voor een effectieve coördinatie vanuit de Commissie op de verschillende initiatieven waar EU- en nationale samenwerking vereist is om zo doublures te voorkomen.

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

Veel lidstaten hebben het voorstel in de basis positief ontvangen, dit mede gezien de ervaringen uit de Covid-19 pandemie. De meeste lidstaten zien het risicolandschap veranderen en pleiten voor een betere EU-paraatheid en respons. Lidstaten waren ook in eerste aanleg positief over de recent gepubliceerde *Preparedness Union Strategy*, waarop het voorliggend voorstel van een MTM-strategie goed aansluit. De strategische richting van de strategie en het ambitieniveau worden positief ontvangen. Er zijn echter wel zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de strategie, hoe lidstaten bij het verdere proces betrokken raken en ook over de financiering van de plannen voorbij 2026, wat de strategie in het midden laat. Het Europees Parlement heeft nog niet gereageerd op deze MTM-strategie.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van beoordeling 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 de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid en met name de betrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU

---

<sup>21</sup> Zie BNC-fiche inzake de verordening betreffende het Uniemechanisme en de financiering van de paraatheid en respons bij noodsituaties op gezondheidsgebied. Onder deze verordening wordt een indicatief financieel kader voorgesteld van 10,675 miljard euro vanaf 1 januari 2028.

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 21 501-20, nr. 2245.

op grond van artikel 6, lid a, VWEU.

*b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende typen ernstige grensoverschrijdende gezondheids crisis zoals grootschalige uitbraken van infectieziekten, antimicrobiële resistentie, CBRN-dreigingen en/ of militaire conflicten te vergroten door de ontwikkeling, beschikbaarheid en distributie van medische tegenmaatregelen op Unieniveau en richting de lidstaten te versterken. Gezien de toenemende complexiteit en grensoverschrijdende aard van deze crises en de geopolitieke complexiteit waarin zij zich voordoen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. 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 paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende typen ernstige grensoverschrijdende gezondheids crisis zoals grootschalige uitbraken van infectieziekten, antimicrobiële resistentie, CBRN-dreigingen en/ of militaire conflicten te vergroten door de ontwikkeling, beschikbaarheid en distributie van medische tegenmaatregelen op Unieniveau en richting de lidstaten te versterken.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorliggende strategie zich met name richt op de activiteiten die de Commissie op EU-niveau wil gaan ontwikkelen in coördinatie en samenwerking met de lidstaten.

Door samenwerking bij het ontwikkelen, borgen van de beschikbaarheid, effectief beheer en distributie van MTM kunnen de EU en de lidstaten zichzelf effectiever beschermen tegen externe bedreigingen en zo onnodige schaarste en versplintering van beleid voorkomen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat lidstaten echter de vrijheid en primaire verantwoordelijkheid behouden bij de inrichting van hun eigen beleid en inrichting inzake de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen bij gezondheids crises.

*d) Financiële gevolgen*

Het voorstel heeft consequenties voor de EU-begroting. De Commissie zal eventuele uitgaven moeten dekken binnen het bestaande MFK-plafond en zal voor de implementatie gebruik maken van financieringsinstrumenten onder het huidige MFK (2021-2027), zoals Horizon Europe, EU4Health en/of het UCPM. 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 vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Verdere verhoging van EU-uitgaven of voorstellen met budgettaire gevolgen dienen afzonderlijk ter goedkeuring aan de Raad te worden voorgelegd. Het kabinet zal deze consequenties, indien aan de orde, dan afzonderlijk beoordelen. De onderhandelingen over het MFK 2028-2034 zullen op korte termijn beginnen. De Commissie heeft onder verschillende instrumenten voorgesteld om

(additionele) middelen op te nemen voor de beschikbaarheid van MTM, zoals onder het Uniemechanisme voor civiele bescherming. De komende periode zal hier meer duidelijkheid over moeten komen.

De mededeling zal geen directe financiële consequenties hebben voor de Rijksbegroting. De gezamenlijk te definiëren EU-paraatheidsopgave kan derhalve wel een doorvertaling hebben naar nationale opgaven, onder meer in het kader van weerbaarheid en de zogenaamde 'all-hazards' aanpak op nationaal niveau. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De mededeling gaat niet specifiek in op gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven, maar initiatieven als de *Medical Countermeasures Accelerator* beogen innovatieve bedrijven makkelijker aan financiering te helpen. Verschillende voorgestelde acties en mechanismen in de mededeling bieden kansen voor onder meer het bedrijfsleven om relevante producten te ontwikkelen.

De mededeling benoemt verschillende geopolitieke risico's en bedreigingen. Door in te zetten op de gehele keten van ontwikkeling, (lokale) productie, beschikbaarheid en distributie van medische tegenmaatregelen voor de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen wil de Commissie de afhankelijk van de EU ten aanzien van internationale leveringsketens verminderen. Een belangrijk aandachtspunt bij de voorstellen zoals in de mededeling gedaan betreft de mate waarin de genoemde acties impact kunnen hebben op (de productie voor) specifieke (deel-) markten voor schaarse producten, zoals antibiotica, CBRN-producten met zeer beperkte productiecapaciteit. De acties van de EU dienen niet de crisisparaatheid en respons van andere landen en regio's te belemmeren, met name in ontwikkelingslanden.



Minister van Asiel en Migratie – van Weel  
Minister voor Asiel en Migratie - Keijzer

# nota

BNC-fiches AMIF en BMVI 2028-2034

## Aanleiding

- De Europese Commissie heeft een pakket voorgesteld voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) 2028-2034. Het voorstel bevat 18 verschillende verordeningen. AenM is met JenV penvoerder voor de BNC-fiches voor twee voorstellen. Met deze nota worden deze twee BNC-fiches aan u voorgelegd, waarbij vanwege de verschillende verantwoordelijkheden het AMIF-fiche aan u allen wordt voorgelegd en het BMVI-fiche aan MAenM Van Weel en MvAenM Keijzer. De BNC-fiches en kamerbrief waarvan AenM GEEN penvoerder is, worden via een andere nota aan u aangeboden.
- De behandeling van de BNC-fiches vindt plaats in de BNC van 19 augustus a.s. en van de Kamerbrief in de HCEU van 21 augustus en de daaropvolgende REA en worden gezamenlijk aan de kamer aangeboden.

## Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord gaan met de BNC-fiches over de ondersteuningsfaciliteit (HOME-fondsen) voor (1) Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) en (2) voor Grenzen en Visa (BMVI).

## Kern

### Structuur MFK

- De Commissie heeft voorgesteld de architectuur en de werking van het MFK te hervormen door het aantal begrotingshoofdstukken te verminderen, fondsen samen te voegen en resultaatgericht begroten toe te passen.
- Het voorstel van de Commissie verdeelt het MFK onder in vier pijlers: 1) *Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security*, 2) *Competitiveness, prosperity and security* 3) *Global Europe, inclusief Oekraïne* en 4) *European Public Administration*.
- De HOME-fondsen voor Asiel, Grenzen en Veiligheid vallen onder pijler 1, waarvoor de lidstaten national and regional partnership plans moeten ontwikkelen.
- De HOME-fondsen hebben hun eigen verdeelsleutel die de hoogte van de nationale enveloppe bepaalt. Vanwege de samenhang tussen de AenM en JenV-fondsen wordt informatie hierover integraal opgenomen.
- De externe inzet van de EU, ook op migratie en justitiële en rechtshandhaving, valt onder *Global Europe*, pijler 3.

- Voor wat betreft de verdeelsleutel voor de HOME-fondsen is het van belang dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren. Wel moet voor de migratiemiddelen ook rekening worden gehouden met de (financiële) inspanningen die Nederland levert als het gaat om het faciliteren van reguliere grensoverschrijdingen, bijvoorbeeld via Schiphol. Bovendien zal het fiche NRPP aandacht besteden aan de motie de motie-Diederik van Dijk/Eerdmans over de uitwerking van de verdeelsleutel en dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden.

#### *AMIF*

- De prominente plek voor asiel en migratie binnen het MFK wordt verwelkomd. De uitdagingen voor lidstaten zijn hoog, en het voorstel van de Commissie sluit aan bij de prioriteit die het kabinet geeft aan een stevig Europees asiel- en migratiebeleid, zowel op de interne als externe dimensie. De doelstellingen voor dit specifieke instrument komen overeen met de prioriteiten van het kabinet. Het verminderen van irreguliere migratie is een grensoverschrijdend vraagstuk, waarbij voor Nederland samenwerking met en inspanningen door andere lidstaten van groot belang zijn. Wanneer lidstaten hun buitengrenzen goed beheren, hun opvang- en asielverplichtingen (waaronder Dublin) goed naleven en terugkeer effectief uitvoeren, kan dit immers ook (secundaire) migratie naar Nederland verminderen.
- Er dient daarom bij de vaststelling van de doelstellingen van dit ondersteuningsinstrument prioriteit worden gegeven aan deze terreinen (in het voorstel voornamelijk doelstelling a en b)., eventueel door het toevoegen van oormerking binnen de beschikbare middelen voor dit voorstel.
- Bovendien is het van belang dat lidstaten met de beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk de naleving van hun Europese verplichtingen op deze terreinen verbeteren. Daarom wordt het verwelkomd dat het asiel-, migratie-, en integratie-instrument onder het NRPP wordt geschaard (waarin expliciet tekortkomingen en kwetsbaarheden moeten worden geadresseerd) en ook onder 'performance framework' vallen, waarmee de ontvangst van middelen uit migratiefondsen gekoppeld wordt aan het behalen van resultaten op de geformuleerde doelstellingen van het steuninstrument.

#### *BMVI*

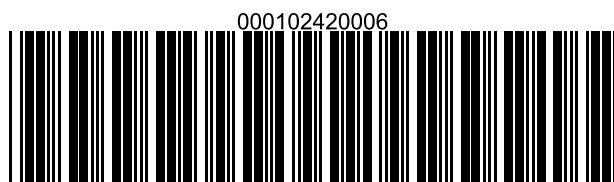
- De doelstellingen van dit specifieke instrument komen overeen met de visie van het kabinet op geïntegreerd grensbeheer en versterking van het Schengengebied als onmisbare onderdelen om de EU-buitengrenzen te versterken en verbeteren, zowel voor reguliere als irreguliere migranten. De implementatie van de relevante onderdelen van het Pact, zoals de verplichte screening aan de buitengrenzen, en de uitrol en uitvoering van grootschalige IT-systemen, zoals VIS, SIS, ETIAS en EES, kunnen bijdragen aan deze doelstellingen. Het versterken van de EU-buitengrenzen is per definitie een uitdaging waarbij voor Nederland ook inspanningen door andere lidstaten van groot belang zijn. Net als voor AMIF wordt de introductie van het NRPP en het 'performance framework' kaders verwelkomd waarmee de ontvangst van middelen uit dit instrument sterker gekoppeld worden aan het behalen van resultaten, en

dat kwetsbaarheden en tekortkomingen uit evaluaties in het NRPP geadresseerd dienen te worden.





## Digitale minuut: AenM: MFK 2028-2034: BNC fiches asiel en migratie en grenzen ... - 6653744



Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden  
11-09-2025 om 15:42

### MFK 2028-2034: BNC fiches asiel en migratie en grenzen en visa

Externe id's:  
Instructie:

Toelichting op  
documenten:

### Werkstroomverloop

**Werkstroom afgesloten**  
28-08-2025 13:52

**Afsluiten -**  
28-08-2025 13:52



**Ter info -**  
27-08-2025 15:57

**Afstemmen -**  
27-08-2025 13:03



**Behandelen retour advies door**  
27-08-2025 09:37



**Eindparaaf - Minister voor AenM**  
27-08-2025 09:30



**Ter info -**  
25-08-2025 14:31

**Eindparaaf - Minister voor AenM**  
25-08-2025 09:57



|                                                                                                                                |                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Eindparaaf -</b><br>18-08-2025 18:44                                                                                        |    |
| <b>Eindparaaf - Minister van AenM</b><br>17-08-2025 16:07                                                                      |    |
| <b>Visie vooraf -</b><br>15-08-2025 17:47                                                                                      |    |
| <b>Paraferen -</b><br>11-08-2025 19:12                                                                                         |    |
| <b>Ter info -</b><br>11-08-2025 07:37                                                                                          |                                                                                       |
| <b>Ter info -</b><br>08-08-2025 15:32                                                                                          |                                                                                       |
| <b>Paraferen -</b><br>08-08-2025 14:42                                                                                         |   |
| <b>Paraferen -</b><br>08-08-2025 13:48                                                                                         |  |
| <b>Document '20250808 MFK 2028-2034: BNC versie BNC fiche grenzen en visa' toegevoegd door</b><br>08-08-2025 13:32             |  |
| <b>Document '20250808 MFK 2028-2034: BNC versie BNC fiche asiel en migratie' toegevoegd door</b><br>08-08-2025 13:32           |  |
| <b>Document 'Oplegnota MFK 2028-2034: BNC fiches asiel en migratie en grenzen en visa' toegevoegd door</b><br>08-08-2025 13:32 |  |



De minister van Justitie en Veiligheid

# nota

BNC-fiche ondersteuningsinstrument Interne Veiligheid  
MFK 2028-2034

## 1. Aanleiding

- De Europese Commissie heeft op 16 juli een pakket voorgesteld voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) 2028-2034. Het pakket bevat 18 verschillende verordeningen en een Mededeling.
- De behandeling van de BNC-fiches in de BNC van 20 augustus a.s. De fiches worden gezamenlijk aan de Kamer aangeboden.

## 2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche over de ondersteuningsfaciliteit voor Interne Veiligheid waar JenV penvoerder van is.
- U ontvangt apart een informatienotitie over de overige voor JenV en AenM relevante voorstellen.

## 3. Kernpunten

- De Commissie heeft Asiel en migratie en veiligheid en defensie, naast concurrentievermogen, als de prioriteiten voor het MFK aangewezen.
- Het voorstel voor een ondersteuningsfaciliteit Interne Veiligheid, als opvolger van het Interne Veiligheidsfonds, omarmt veel van de prioriteiten van JenV en sluit goed aan bij de EU-interne veiligheidsstrategie.
- Hoewel weerbaarheid van kritieke entiteiten wel een van de prioriteiten is, is die naar mening van JenV te beperkt, en reflecteert het voorstel onvoldoende de aanbevelingen uit de strategie voor een EU paraatheidsunie.
- JenV wil er in de onderhandelingen op inzetten dat de bredere maatschappelijke weerbaarheid ook voldoende plek krijgt in dit voorstel. Mede omdat het risico bestaat op verdringing in het concurrentievermogenfonds waar de Commissie nu primair de link legt naar weerbaarheid.

## 4. Toelichting

### Beoordeling

- Het kabinet verwelkomt de prominente plek voor de interne veiligheidsdimensie in het bredere pakket aan MFK-voorstellen van de Commissie.
- Het voorstel richt zich op vier strategische doelstellingen: a) het versterken van de capaciteiten van de EU en haar lidstaten om ernstige en georganiseerde criminaliteit terrorisme, cybercriminaliteit, kindermisbruik, mensenhandel en -smokkel en hybride dreigingen te voorkomen en te bestrijden; b) het vergroten van de weerbaarheid van kritieke entiteiten tegen vijandige acties en crisissituaties, met onder andere inzet van interoperabele

communicatiesystemen; c) het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, EU-agentschappen, derde landen en private partijen; d) het bevorderen van operationele samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten van lidstaten, bijvoorbeeld via gezamenlijke operaties.

- JenV vindt het onwenselijk dat het voorstel van de Commissie maar een beperkte link legt met de paraatheidsuniestrategie terwijl de Commissie het belang van de synergie tussen de EU-interne veiligheidsstrategie en de paraatheidsuniestrategie zelf meermaals heeft onderstreept. Het BNC-fiche stelt dat het kabinet er op in zal zetten deze synergie op te nemen in het voorstel. Parallel zet JenV er op in deze synergie ook in het fiche over het *Competitiveness Fund* te krijgen.
- Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De bescherming van de interne veiligheid heeft duidelijk een grensoverschrijdende dimensie, dit uiteraard binnen het bestaande Verdragskader waar de verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid bij de lidstaten ligt.
- Het oordeel over de proportionaliteit is positief. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan nodig. Hoewel de doelstellingen waaraan de middelen besteed dienen te worden van tevoren worden vastgesteld, laat het voorstel voldoende ruimte aan lidstaten om ook zelf te bepalen waar de gealloceerde middelen aan worden besteed.

#### Achtergrond MFK

- De Commissie heeft voorgesteld de architectuur en de werking van het MFK te hervormen door het aantal begrotingshoofdstukken te verminderen, fondsen samen te voegen en resultaatgericht begroten toe te passen.
- Het voorstel van de Commissie verdeelt het MFK onder in vier pijlers: 1) Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security, 2) Competitiveness, prosperity and security, 3) Global Europe, inclusief Oekraïne en 4) European Public Administration.
- De HOME-fondsen voor Asiel en Migratie, Grenzen en Veiligheid vallen onder pijler 1, waarvoor de lidstaten national and regional partnership plans moeten ontwikkelen.
- De externe inzet van de EU, ook op migratie en justitiële en rechtshandaving, valt onder Global Europe, pijler 3.
- Zie voor verdere toelichting de overkoepelende notitie over het MFK die synchroon is aangeboden.

#### Proces

- De verschillende onderliggende fiches gaan gelijktijdig de lijn in naar de betrokken bewindspersonen, zodat de verantwoordelijke ministers akkoord zijn met de versies die op 14 augustus worden aangeboden voor de BNC. De stukken gaan dan via de CoCo naar de MR van 29 augustus.
- De overkoepelende MFK-brief doorloopt een apart traject via de HCEU van 21 augustus.

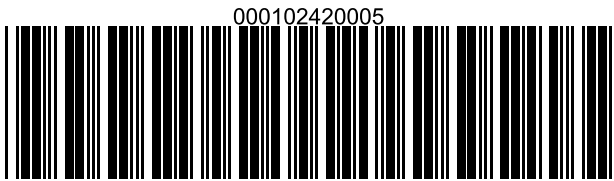
## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

### **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.



**Digitale minuut: MFK 2028-2034: BNC fiche ondersteuningsinstrument  
Interne Vei... - 6653050**



**Organisatieonderdeel**

**Behandelaar zaak**

**Werkstroomeigenaar**

**Datum en tijd aangeboden**

11-09-2025 om 15:47

**MFK: BNC fiche ondersteuningsinstrument Interne Veiligheid (ISF)**

Externe id's:

Instructie:

Toelichting op  
documenten:

**Werkstroomverloop**

**Werkstroom afgesloten**

18-08-2025 15:03

**Afsluiten - 18-08-2025 15:03**



**Afstemmen -**

18-08-2025 10:34



**Eindparaaf - Minister van JenV**

17-08-2025 15:16



**Paraferen -**

11-08-2025 13:58



**Visie vooraf -**

11-08-2025 11:48



**Paraferen -**

08-08-2025 13:00



**Paraferen -**

08-08-2025 12:22



**Ter info -**

08-08-2025 11:52

**Document 'MFK: BNC fiche ondersteuningsinstrument Interne Veiligheid (ISF)' toegevoegd door**  
08-08-2025 11:15



**Document 'MFK: oplegnota BNC fiche ondersteuningsinstrument Interne Veiligheid (ISF)' toegevoegd**  
08-08-2025 11:15





DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TER VOORBEREIDING

Aan Minister van SZW en Staatssecretaris

Directie

Datum  
12-08-2025

nota

Meerjarig Financieel Kader 2038-2035

Onze referentie  
2025-

Opgesteld door  
Persoonsgegevens

#### Aanleiding

- In de laatste week van augustus vindt <sup>3</sup>politieke besluitvorming plaats over de Nederlandse inzet op het Meerjarig Financieel Kader (MFK, de EU-meerjarenbegroting), dat wordt beoordeeld in een Kamerbrief en ongeveer twintig BNC-fiches.
- Op maandag 18 augustus bespreken wij de beoordeling en beslispunten met u (MSZW en SPI separaat) tijdens de beleidsstaven.

#### Beslispunten

- Bent u akkoord met de SZW-inzet richting de HCEU en REA zoals uiteengezet onder punt 2 (inzet HCEU/REA)?
- Bent u akkoord met de inzet appreciatie van het Europees Sociaal Fonds (ESF) in bijgevoegd BNC-fiche?

#### 1. Kernpunten MFK voorstellen

##### A. Budgettaire

- De Commissie stelt voor de periode 2028-2034 een MFK voor met een maximaal uitgavenplafond in vastleggingen van € 1,763 miljard in 2025-prijzen en € 1.985 miljard in lopende prijzen. <sup>4</sup>it is 1,26% van het verwachte bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Hiervan is 1,15% voorzien voor beleidsuitgaven (ten opzichte van 1,13% bni in het huidige MFK) en 0,11% voor de aflossing- en rentebetalingen van de middelen die de Unie heeft geleend voor de uitgaven die zijn gedaan via het coronaherstelfonds.
- Daarnaast stelt de Commissie voor om aanvullende middelen ter beschikking te stellen aan de lidstaten en derde landen via het verstrekken van leningen, waarbij de Unie die middelen eerst zelf leent op de kapitaalmarkt. Daarbij gaat het om leningen aan de lidstaten binnen pijler 1, leningen aan derde landen, waaronder Oekraïne, binnen pijler 3 en leningen aan de lidstaten in uitzonderlijke situaties via een nieuw crisisinstrument.
- De Commissie stelt voor de financiering van de begroting een nieuw Eigenmiddelenbesluit met <sup>5</sup>ijf nieuwe eigen middelen voor. Dit zijn eigen middelen op basis van: 1) inkomsten uit een deel van het EU-emissiehandelssysteem (*Emission Trading System*, ETS-1); 2) opbrengsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon border adjustment mechanism*, CBAM); 3) niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval ('e-waste'); 4) op de markt gebrachte tabaksfabricaten en tabak-gerelateerde producten (*Tobacco Excise Duty Down Resource*, TEDOR);

Bijlage(n)  
3

# Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Meerjarig Financieel Kader 2038-2035

Pagina: 1

---

|                                                                                             |                                                                                           |                      |                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|
|  Nummer: 1 | Auteur:  | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:57:16 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|

---

|                                                                                             |                                                                                           |                      |                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|
|  Nummer: 2 | Auteur:  | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:57:19 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|

---

|                                                                                             |                         |                      |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|
|  Nummer: 3 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|

politieke besluitvorming plaats over de Nederlandse inzet op het Meerjarig Financieel Kader (MFK, de EU-meerjarenbegroting), dat wordt beoordeeld in een Kamerbrief en ongeveer twintig BNC-fiches.  
SZW-inzet richting de HCEU en REA

|                                                                                             |                         |                      |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|
|  Nummer: 4 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|

Dit is 1,26% van het verwachte bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Hiervan is 1,15% voorzien voor beleidsuitgaven (ten opzichte van 1,13% bni in het huidige MFK) en 0,11% voor de aflossing- en rentebetalingen van de middelen die de Unie heeft geleend voor de uitgaven die zijn gedaan via het coronaherstelfonds.  
leningen,  
leningen aan de lidstaten binnen pijler 1, leningen aan derde landen, waaronder Oekraïne, binnen pijler 3 en leningen aan de lidstaten in uitzonderlijke situaties via een nieuw crisisinstrument.

|                                                                                               |                         |                      |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|
|  Nummer: 5 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|

vijf nieuwe eigen middelen voor.



en 5) een omzetbijdrage van grote ondernemingen (*Corporate Own Resource for Europe*, CORE).

Datum  
12-08-2025

Onze referentie  
2025

- De Commissie stelt voor om de huidige correctiemechanismes voor eigen middelen af te schaffen, met als doel het systeem van eigen middelen transparanter en eenvoudiger te maken. Dit betekent dat de **1** **orting op de bni-afdracht die een aantal lidstaten, waaronder Nederland, tot en met 2027 ontvangen, in het voorstel van de Commissie niet wordt gecontinueerd.** De Commissie stelt tevens voor de **vergoeding** voor de inningskosten van de douanerechten (de perceptiekostenvergoeding) te **verlagen van 25% naar 10%.**
- Een precieze inschatting van de voorgestelde verdeling van de nationale bijdragen aan de EU is nog niet te maken. De huidige raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU wordt gebaseerd op de betalingenplafonds uit het MFK en de maximale inzet van speciale instrumenten boven de plafonds. Op basis van deze eerste inschatting leidt het Commissievoorstel voor het MFK en het EMB ten opzichte van het basispad in de Miljoenennota **2** **2026 tot een hogere bni-afdracht en lagere ontvangst van perceptiekosten van samengenomen gemiddeld € 4,5-5,4 miljard per jaar in lopende prijzen.**

#### B. Structuur en governance

**Pijler 1:** *Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security.* **3** *National and Regional Partnership Plans (NRPP)*

- **Onder deze verordening worden 14 fondsen samengebracht (gemeenschappelijk landbouwbeleid, cohesie, en migratiefondsen)** in een nationale enveloppe, het NRPP. Hieronder valt ook het **ESF**. Het Just Transition Fund (JTF) komt niet meer terug. Het Sociaal Klimaatfonds (SKF) van € 50 miljard wordt geïntegreerd in het NRPP.
- Het fonds bedraagt € 865 miljard, waarvan € 783 miljard beschikbaar voor de NRPPs.
- Met deze nationale enveloppe kunnen lidstaten tot op zekere hoogte hun eigen prioritering aanbrengen. Dit vergroot de flexibiliteit van de begroting, creëert ruimte voor strategische her-prioritering en kan bijdragen aan het verhogen van de toegevoegde waarde van EU-middelen. In het NRPP-voorstel worden **EU-middelen uitgekeerd op basis van mijlpalen en doelstellingen, die ook betrekking hebben op hervormingen.** Dit kan een extra prikkel geven aan lidstaten om hervormingen door te voeren die bijdragen aan EU-doelstellingen. Daarbij bestaat het risico dat het niet behalen van een doelstelling kan leiden tot een budgettair risico. Indien een betaling vanuit de Unie wordt opgeschort, bijvoorbeeld door het niet behalen van de doelstellingen of ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, dienen lidstaten hun verplichting na te komen om betalingen aan eindbegunstigden voort te zetten.
- Deze systematiek is vergelijkbaar met het **Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)** en **het Sociaal Klimaatfonds, maar heeft een bredere scope omdat een belangrijk deel van de EU begroting eronder wordt geschaard.** Het voorstel roept nog vragen op over bijvoorbeeld de administratieve lasten en hoe het voorstel in de praktijk uit zal pakken (zie ook onder 2. Inzet HCEU/REA).
- De Commissie benadrukt het belang van het partnerschapsbeginsel, waarbij nationale, regionale en lokale actoren actief worden betrokken, centraal blijft staan in de programmering en uitvoering.

---

 Nummer: 1      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

korting op de  
bni-afdracht die een aantal lidstaten, waaronder Nederland, tot en met 2027  
ontvangen, in het voorstel van de Commissie niet wordt gecontinueerd.  
verlagen van 25% naar  
vergoeding  
hogere bni-afdracht en lagere ontvangst van perceptiekosten van  
samengenomen gemiddeld € 4,5-5,4 miljard per jaar in lopende prijzen.

 Nummer: 2      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Free Hand      Datum: Onbepaald

---

 Nummer: 3      Auteur: Hijum, Y.J. van      Onderwerp: Highlight      Datum: Onbepaald

---

National and Regional Partnership Plans (NRPP)  
Pijler I:  
14 fondsen samengebracht  
Onder deze verordening worden 14 fondsen samengebracht  
(gemeenschappelijk landbouwbeleid, cohesie, en migratiefondsen)  
ESF.  
mijlpalen en doelstellingen,  
EU-middelen uitgekeerd op basis van mijlpalen en doelstellingen, die ook  
betrekking hebben op hervormingen.  
Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)  
het Sociaal Klimaatfonds, maar heeft een bredere scope omdat een  
belangrijk deel van de EU begroting eronder wordt geschaard.

## **1** Pijler II: Competitiveness, prosperity and security

- Deze pijler fungeert als een overkoepelend kader waarbinnen het Europees concurrentievermogenfonds (ECF) een centrale plaats inneemt.
- Het ECF omvat activiteiten die nu onder twaalf EU programma's vallen en bestaat uit vier thematische vensters, met elk een voorgesteld apart budget: (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie; (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie; (iii) digitaal leiderschap; en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart. Het voorstel focust op het gehele traject van collaboratief onderzoek tot opschaling, innovatie, industriële en infrastructurele uitrol en productie, inclusief vaardigheden als horizontale *enabler*, ter ondersteuning van projecten en bedrijven.

Datum  
12-08-2025

Onze referentie  
2025- [ ]

## **2** Pijler III: Global Europe, inclusief Oekraïne

- Global Europe is in het Commissievoorstel de kern van het EU-externe optreden, door het samenvoegen van bestaande financiering op **3** uitbreiding, nabuurschap, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp
- Daarnaast wordt niet-militaire steun aan Oekraïne ook via Global Europe vormgegeven, in de vorm van leningen en niet-terugbetaalbare steun (giften) voor herstel, wederopbouw en hervormingen in het kader van het EU-toetredingsproces. De financiering van niet-terugbetaalbare steun gaat via de Oekraïne reserve. Dit is een speciaal thematisch instrument dat ook de afgelopen jaren is ingezet, waarbij de middelen boven de MFK-uitgavenplafonds uitgegeven worden. Voor NL blijft dit gunstiger dan bilaterale financiering, omdat alle lidstaten eraan bijdragen.

### Governance

- De voor SZW belangrijkste wijziging in de governance is de hierboven toegelichte introductie van de nationale plannen (NRPP's).
- Er gelden verder enkele horizontale beginselen voor het gehele MFK, zoals het toerekenen van uitgaven aan de **35% doelstelling voor klimaat en milieu**, het *Do No Significant Harm*-principe, het ondersteunen van sociale beleidsmaatregelen (zoals inachtneming arbeids- en werkvoorwaarden) en gendergelijkheid.
- In aanvulling hierop wordt voor het gehele MFK een zgn. prestatiekader geïntroduceerd waarmee uitgaven en prestaties van de begroting worden gemonitord. Dit kader bestaat uit een geharmoniseerde lijst van maatregelen die door de begroting worden ondersteund. Dit zal volgens de Commissie de administratieve lasten verlagen door het totale aantal prestatie-indicatoren te verminderen van ongeveer 5.000 tot ongeveer 700. De nieuwe indicatoren ondersteunen het meten van de mate waarin de begroting bijdraagt aan de klimaatmitigatie, aanpassing aan klimaatverandering, milieu (inclusief biodiversiteit) en sociale doelstellingen.
- Tot slot wordt de **conditionaliteit** van de **rechtsstaat van de begroting** versterkt.

### C. SZW-relevante onderdelen

- Onder het NRPP, wordt door de Commissie een **4** minimum bestedingspercentage van 14% voor sociale doelstellingen voorgesteld, uitgezonderd de geoormerkte bedragen voor het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid (GLB en GVB). Deze 14% bedraagt volgens de Commissie **rond de € 100 miljard**. Momenteel heeft het ESF een budget van

---

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 1 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

Pijler II: Competitiveness, prosperity and security  
concurrentievermogenfonds (ECF) een centrale plaats inneemt.  
(i) de schone transitie en industriële decarbonisatie; (ii) gezondheid,  
biotechnologie, landbouw en bio-economie; (iii) digitaal leiderschap; en  
(iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart.

---

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 2 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

Pijler III: Global Europe, inclusief Oekraïne  
•  
Global Europe is in het Commissievoorstel de kern van het EU-externe  
optreden, door het samenvoegen van bestaande financiering

---

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 3 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

uitbreiding,  
nabuurschap, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp  
Governance  
•  
De voor SZW  
Er gelden verder enkele horizontale beg  
35% doelstelling voor klimaat en milieu,  
rechtsstaat van de begroting  
conditionaliteit

---

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 4 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

minimum  
bestedingspercentage van 14% voor sociale doelstellingen voorgesteld,  
uitgezonderd de geoormerkte bedragen voor het Gemeenschappelijk  
Landbouw- en Visserijbeleid (GLB en GVB).  
rond de € 100 miljard.

rond de € 99 miljard. <sup>1</sup> Het ESF is in het NRPP gevoegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat wat onder de doelstelling 'Sociaal' valt breder is dan wat onder het huidige ESF valt.<sup>1</sup> Vooralsnog zijn voor het ESF geen middelen gereserveerd.

Datum  
12-08-2025

Onze referentie  
2025- [redacted]

- Daarmee blijft het vooralsnog onduidelijk hoeveel middelen onder dit voorstel beschikbaar zullen zijn voor SZW-beleidssterreinen. Deels omdat de invulling op EU-niveau nog niet vastligt, en deels omdat hierover keuzes zullen moeten worden gemaakt bij de opstelling van het <sup>2</sup> Nationale plan voor Nederland.
- Onder het NRPP is één van de inhoudelijke prioriteiten het bevorderen van kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie, en het ondersteunen van een sociaal rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit.
- Het Sociaal Klimaatfonds (SKF) van € 50 miljard wordt geïntegreerd in het NRPP. Lidstaten moeten in hun NRPP een afzonderlijk hoofdstuk opnemen met maatregelen en investeringen die reeds door de lidstaten eerder zijn ingediend in het kader van het Sociaal Klimaatfonds. De precieze invulling blijft onduidelijk, lidstaten kunnen ervoor kiezen het SKF grotendeels te blijven implementeren onder de SKF verordening.
- In het voorstel voor het Europees Concurrentievermogenfonds (ECF) is er aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden, in het bijzonder in kraptesectoren, die bijdraagt aan gezamenlijke aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt, verhoging van de arbeidsproductiviteit en verdienvermogen en het realiseren van ambities op het gebied van de transitie.
- Het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) wordt geïntegreerd in het NRPP. Het voorstel van de EC is om het fonds van bijna € 10 miljard te vergroten naar bijna € 12 miljard. De pijler integratie blijft behouden. Echter, de verplichte minimale toekenning van 5% van de nationale middelen aan dit thema uit de huidige AMIF-periode is verdwenen.

## 2. Inzet HCEU/REA

Hieronder treft u de voorgestelde SZW-inzet voor de HCEU op 21/8 en de REA op 26/8. Dit is ook de lijn die we inhoudelijk kiezen in de appreciatie in de BNC-fiches voor het ESF en het NRPP. Kernpunten voor inbreng in de REA staan **dikgedrukt**.

<sup>3</sup> [redacted]  
Goed functioneren van de ministerraad

<sup>1</sup> Dit omvat alle maatregelen die bijdragen aan de sociale doelstelling zoals uiteengezet in het prestatiekader van de Commissie. Voorbeelden zijn maatregelen onder de thema's vaardigheden en onderwijs, maar ook maatregelen die vallen onder de thema's sociale huisvesting en verduurzaming van gebouwen. Dit is dus vrij breed.

## Pagina: 4

---

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 1 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

Het ESF is in het NRPP gevoegd.

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 2 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

ationale plan voor Nederland.  
kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie, en  
het ondersteunen van een sociaal rechtvaardige transitie naar  
klimaatneutraliteit.  
Sociaal Klimaatfonds (SKF) van € 50  
geïntegreerd  
ontwikkelen van vaardigheden,  
Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) wordt geïntegreerd in het NRPP.  
Het voorstel van de EC is om het fonds van bijna € 10 miljard te vergroten  
naar bijna € 12 miljard.  
5% van de nationale middelen aan dit  
thema uit de huidige AMIF-periode is verdwenen.

|           |                         |                      |                  |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|
| Nummer: 3 | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald |
|-----------|-------------------------|----------------------|------------------|

---

Budgettair

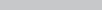


|           |                    |                      |                           |
|-----------|--------------------|----------------------|---------------------------|
| Nummer: 4 | Auteur: [REDACTED] | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:58:00 |
|-----------|--------------------|----------------------|---------------------------|

---

Goed functioneren van de ministerraad

**Datum**  
12-08-2025

**Onze referentie**  
2025-

3

B. Structuur en governance

Goed functioneren van de ministerraad



# Pagina: 5

|                                                                                     |            |                                                                                             |                      |                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|
|     | Nummer: 1  | Auteur:    | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:58:25 |
|     | Nummer: 2  | Auteur: Hijum, Y.J. van                                                                     | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald          |
|    |            |                                                                                             |                      |                           |
|     | Nummer: 3  | Auteur: Hijum, Y.J. van                                                                     | Onderwerp: Free Hand | Datum: Onbepaald          |
|     | Nummer: 4  | Auteur:   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:58:32 |
|     | Nummer: 5  | Auteur:   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:58:34 |
|     | Nummer: 6  | Auteur:   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:58:33 |
|   | Nummer: 7  | Auteur:   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:05 |
|   | Nummer: 8  | Auteur:   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:00 |
|   | Nummer: 9  | Auteur: Hijum, Y.J. van                                                                     | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald          |
|  |            |                                                                                             |                      |                           |
|   | Nummer: 10 | Auteur:  | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:09 |



Goed functioneren van de ministerraad

**Datum**  
12-08-2025

**Onze referentie**  
2025

**C. SZW-relevante onderdelen**

• Goed functioneren van de ministerraad

•

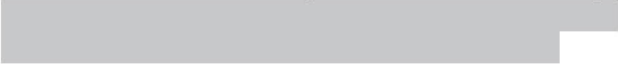
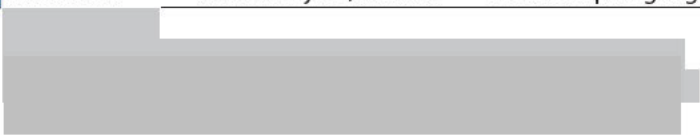
•

•

•



## Pagina: 6

|                                                                                     |            |                         |                      |                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------|----------------------|---------------------------|
|     | Nummer: 1  | Auteu                   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:26 |
|     | Nummer: 2  | Auteu                   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:18 |
|     | Nummer: 3  | Auteu                   | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:15 |
|     | Nummer: 4  | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald          |
|    |            |                         |                      |                           |
|     | Nummer: 5  | Auteur:                 | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:31 |
|     | Nummer: 6  | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald          |
|   |            |                         |                      |                           |
|   | Nummer: 7  | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: (Unknown) | Datum: Onbepaald          |
|  |            |                         |                      |                           |
|   | Nummer: 8  | Auteur:                 | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:46 |
|   | Nummer: 9  | Auteur: Hijum, Y.J. van | Onderwerp: Highlight | Datum: Onbepaald          |
|  |            |                         |                      |                           |
|   | Nummer: 10 | Auteur:                 | Onderwerp: Markering | Datum: 10-9-2025 15:59:48 |

### 3. Proces

#### Den Haag

- De kabinetsappreciatie in de MFK- en EMB-voorstellen is op werkvloerniveau interdepartementaal afgestemd. De planning voor verdere afstemming is HCEU (21 augustus), REA (26 augustus).
- Daarnaast worden er BNC-fiches opgesteld over de 17 sectorale MFK-voorstellen. De Kamerbrief met de kabinetsappreciatie over de MFK- en EMB-voorstellen is leidend voor wat betreft de kabinetsinzet en de BNC-fiches over de sectorale MFK-voorstellen moeten hierop aansluiten. In deze BNC-fiches kunnen geen punten worden opgenomen die niet in lijn zijn met de Kamerbrief.
- Het gehele pakket (kamerbrief en BNC fiches) ligt op 29 augustus voor in de MR, waarna verzending aan het parlement volgt.

#### Brussel

- In juli hebben de eerste ambtelijke werkgroepen plaatsgevonden in Brussel. Na de zomer zullen de besprekingen in de ambtelijke werkgroepen worden hervat. In het najaar wordt toegewerkt naar bespreking van een '*negotiating box*' (onderhandelingsdocument) in de RAZ (waar MBZ aan deelneemt) en vervolgens de Europese Raad van december. De verwachting is dat in de aankomende periode nog niet over de budgetten onderhandeld zal worden (niet voor 2026).
- Naar verwachting zullen de onderhandelingen in Brussel tot en met 2027 duren.

#### **Bijlagen**

| <b>Volgnummer</b> | <b>Naam</b>    | <b>Actie</b> | <b>Informatie</b> |
|-------------------|----------------|--------------|-------------------|
| 1                 | MFK kamerbrief |              |                   |
| 2                 | BNC fiche ESF  |              |                   |
| 3                 | BNC fiche NRPP |              |                   |



Directie Europese en  
Internationale Zaken

Aan de Minister van Economische Zaken

Auteur  
[Redacted]

TER BESLISSING  
Datum  
7 augustus 2025

Kenmerk  
DEIZ / 100387058

nota  
TER BESLISSING

BNC-fiche Europees Concurrentievermogenfonds

Kopie aan  
[Redacted]

|              |            |            |  |
|--------------|------------|------------|--|
| Parafenroute |            |            |  |
| [Redacted]   | [Redacted] | [Redacted] |  |
| [Redacted]   | [Redacted] | [Redacted] |  |
| [Redacted]   |            |            |  |

Bijlage(n)  
1

Mede namens de Minister van KGG, Minister van BZ, Minister van Defensie, Minister van OCW, Minister van SZW,  
Minister van VWS

Aanleiding

- Op 16 juli jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een Europees Concurrentievermogenfonds (ECF). Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU voor de periode 2028-2034.
- Bijgevoegd concept BNC-fiche over het voorstel voor een ECF zal na uw akkoord worden doorgeleid voor bespreking in de BNC van 19 augustus en CoCo van 26 augustus. Op 29 augustus ligt het fiche ter goedkeuring voor in de MR waarna het naar het parlement zal worden verstuurd.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het concept BNC-fiche en doorgeleiding naar de BNC, CoCo en MR.

Kernpunten

- Het voorstel beoogt twaalf programma’s onder het huidige MFK samen te voegen tot één raamwerk met als overkoepelend doel het versterken van het EU-concurrentievermogen. Het voorstel focust op het gehele traject van collaboratief onderzoek tot opschaling, innovatie, industriële en infrastructurele uitrol en productie. Het voorstel moet ervoor zorgen dat een hefboom wordt gecreëerd om private, institutionele en nationale investeringen aan te trekken.
- In het BNC-fiche wordt uiteengezet dat het kabinet het voorstel van de Commissie in algemene zin verwelkomt. Zo kan het voorstel bijdragen aan het

adresseren van de uitdagingen waar de EU voor staat op het gebied van concurrentievermogen, (economische) veiligheid en defensie.

- Ook kan de samenvoeging van bestaande programma's bijdragen aan de vereenvoudiging van het MFK en het verlagen van administratieve lasten en regeldruk voor uitvoerders en begunstigden. Daarnaast is het positief dat wordt ingezet op een naadloos investeringstraject en de centrale rol daarin van het ECF InvestEU instrument. Daarmee kan een hefboom worden gecreëerd en kunnen private partijen worden gestimuleerd tot het aangaan van meer risicovolle investeringen.
- In het BNC-fiche worden ook enkele belangrijke aandachtspunten benoemd die een goede plek in het voorstel moeten krijgen: het belang van een meer gefocuste reikwijdte van het ECF gericht op het daadwerkelijk versterken van het EU-concurrentievermogen, (economische) veiligheid en defensie, het zoveel mogelijk verankeren van het excellentie- en impactcriterium bij de toekenning van middelen en het waarborgen van open competitie, en de uitwerking van de samenhang tussen het ECF en andere programma's, zoals Horizon Europe en het Innovatiefonds.

## **Toelichting**

- De onder het ECF beoogde samenvoeging omvat twaalf programma's uit het huidige MFK: vier defensieprogramma's, twee ruimtevaartprogramma's, twee digitaliseringsprogramma's, InvestEU, een gezondheidsprogramma, een milieuprogramma en een deel van het interne-marktprogramma.
- Onder het ECF (voorgestelde omvang €234 miljard in lopende prijzen) worden vier thematische vensters voorgesteld: (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie, (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie, (iii) digitaal leiderschap en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart.
- Binnen het ECF is een centrale rol voorzien voor ECF InvestEU. Dit instrument bouwt voort op het huidige InvestEU en beschikt over een breed scala aan financiële instrumenten, zoals leningen, garanties en eigen vermogen, waarmee private en publieke investeringen kunnen worden aangetrokken.
- De onderhandelingen in Brussel over dit voorstel zullen de komende twee jaar parallel aan het overkoepelende MFK-voorstel en de andere MFK-deelvoorstellen gevoerd worden.



# nota

TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, SOCW

Internationaal Beleid

1 - Persoonsgegevens

**Datum**

05 augustus 2025

**Referentie**

53889416

**Bijlagen**

Kamerbrief MFK-pakket

BNC-fiche Agora EU

BNC-fiche Erasmus+

BNC-fiche Horizon Europe

BNC-fiche ECF

Overzicht BNC-fiches MFK

**Intern OCW afgestemd**

OWB, HOenS, MBO, OVO, DE,

EenK, MenC.

## BNC-fiches Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028 - 2034

### Aanleiding

Op 16 juli heeft de Europese Commissie (CIE) een pakket voorstellen voor het volgende EU Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2028-2034) gepresenteerd. OCW is voor een aantal programma's uit dit pakket penvoerder voor de BNC-fiches, en bij andere onderdelen nauw betrokken. Deze nota legt u deze fiches voor ter akkoord. Dit biedt u de mogelijkheid tot het geven van vroege sturing/mandaat voor het komende onderhandelingsproces.

### Geadviseerd besluit

- **MOCW**, u wordt gevraagd akkoord te gaan met de BNC-fiches voor Horizon Europe, het Europees Concurrentievermogenfonds (ECF), Erasmus+ en Agora EU.
- **SOCW**, u wordt gevraagd akkoord te gaan met de BNC-fiches voor Erasmus+, Agora EU en desgewenst het Europees Concurrentievermogenfonds.

MBZ en MFIN sturen een Kamerbrief met een rijksbrede appreciatie van het hele MFK voorstel (die ingaat op de financiële aspecten van het pakket). De huidige versie van deze brief is ter informatie bij deze nota gevoegd. Deze brief wordt geaccordeerd door MBZ en MFIN, maar indien u zeer zwaarwegende punten heeft zullen wij deze in de HCEU en REA meenemen.

### Kernpunten

Met het BNC-proces (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) wordt de kabinetsinzet voor nieuwe Europese beleidsvoorstellen interdepartementaal afgestemd. Gezien de grootte van het MFK-pakket gaat het hier om veel BNC-fiches tegelijkertijd. Hiervoor hebben eerder op (laag) ambtelijk niveau al twee afstemmingsrondes plaatsgevonden, de verwachting is daarom dat in de BNC weinig grote wijzigingen meer zullen plaatsvinden. OCW is penvoerder voor de volgende BNC-fiches:

- Agora EU (Creative Europe-cultuur, Media+ en CERV)
- Erasmus+
- Horizon Europe

Daarnaast is OCW nauw betrokken geweest bij het opstellen van het fiche voor het ECF, waarvoor EZ penvoerder is.

De CIE heeft het MFK opgedeeld in 4 pijlers, namelijk:

1. Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security.
2. Competitiveness, prosperity and security
3. Global Europe, including Ukraine
4. European Public Administration

**Datum**  
05 augustus 2025

De voorstellen waar OCW penvoerder is vallen allen onder pijler 2. Daarnaast zijn er voor OCW raakvlakken met voorstellen uit Pijler 1 en 3. Ook hier is meegelezen op de BNC-fiches door de relevante OCW-directies. Een overzicht van alle BNC-fiches is bij deze nota gevoegd.

Voor uw overzicht geeft de tabel hieronder een beeld van de door de CIE toegekende bedragen aan de voor OCW-meest relevante programma's. Het is daarbij belangrijk op te merken dat de BNC-fiches expliciet niet ingaan op de financiële aspecten van het pakket. De algemene Kamerbrief, die door BZ en FIN is opgesteld, geeft een appreciatie van het totaalbedrag van het MFK. Het kabinet zal inzetten op een verlaging van het voorgestelde MFK, dit standpunt komt voort uit het regeerakkoord. Dit kan ook betekenen dat de beschikbare middelen voor de voorstellen die aan OCW-beleidssterreinen raken zullen afnemen. Tegelijkertijd pleit Nederland voor een versterking van het concurrentievermogen in de EU, overeenkomstig met het Draghi-rapport. Voor OCW betekent dit investeren in O&I, maar ook in onderwijs, cultuur, media en een sterke democratie en rechtstaat. Daarom moet OCW zich ervoor blijven inzetten dat de voorgestelde middelen voor de programma's overeind blijven. Dit wordt al deels ondervangen in de Kamerbrief, die benoemt dat de modernisering van het MFK overeind dient te blijven. Dat wil zeggen dat de EU-begroting meer gericht moet zijn op concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, asiel en migratie, en veiligheid en defensie.

|                       | 2021 - 2027            | 2028 - 2034                                                                              | Vershil    |
|-----------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>MFK algemeen</b>   | €1.247 mld.            | €1.866 mld.                                                                              | €619 mld.  |
| <b>Pijler 2</b>       | €222 mld.              | €590 mld.                                                                                | €368 mld.  |
| Horizon Europe (KP10) | €95 mld.               | €175 mld.                                                                                | €80 mld.   |
| Erasmus+              | €26,2 mld.             | €40.8 mld.                                                                               | €14,6 mld. |
| Agora EU              | €3,9 mld. (incl. CERV) | Totaal €8,6 mld.<br>€1,8 mld. Culture strand<br>€3,2 mld. Media strand<br>€3,6 mld. CERV | €4,7 mld.  |

### **Toelichting BNC-fiches**

Voor de vier BNC-fiches met voor OCW prioritaire voorstellen worden hieronder kort de kernpunten weergegeven, met daarbij de belangrijkste overwegingen die terugkomen in het fiche.

#### Agora EU

##### Kernpunten

- Het programma AgoraEU combineert het huidige Creative Europe programma en het Citizens, Equality, Rights and Values programma (CERV). Het doel is om de complexiteiten en zwakheden in de EU-begrotingen aan te pakken voor deze beleidsonderwerpen.
- AgoraEU zal bestaan uit drie pijlers: Creative Europe (cultuur), Media+ en CERV+.



- Het is bedoeld voor interventies op het gebied van cultuur media, gelijkheid, burgers en rechten en waarden.

**Datum**

05 augustus 2025

#### Belangrijkste overwegingen

- Met dit programma wil de CIE de pijlers van een sterke democratie ondersteunen, waaronder cultuur, media, waarden als gelijke behandeling, non-discriminatie en een sterk, onafhankelijk maatschappelijk middenveld. Bundeling van de steun voor cultuur, media en fundamentele waarden in het kader van AgoraEU zal volgens de CIE de toegang voor begunstigten vereenvoudigen dankzij gemeenschappelijke regels en financieringsregelingen. Voor het programma wordt € 8,582 miljard voorgesteld, meer dan een verdubbeling ten opzichte van hetgeen in de voorgaande MFK periode voor beide fondsen was gereserveerd.
- De directies DE, M&C en E&K zijn positief over het voorstel. Zij verwelkomen het doel om de synergie tussen de beleidsdomeinen te vergroten door Creative Europe en CERV samen te voegen en regeldruk te verlichten. De inhoudelijke vormgeving en het effect op de uitvoering van het programma moeten nog nader bestudeerd worden. Hierbij zal specifiek gelet worden op sterke waarborgen in het programma opdat de thematische prioriteiten van het voormalig Creative Europe en CERV niet verwateren noch dat het budget voor deze prioriteiten wordt verlaagd of moeten concurreren.

#### *Citizens, Equality, Rights and Values (CERV)*

- Het huidige CERV richt zich op het maatschappelijk middenveld, versterking van de democratie en het beschermen en bevorderen van de Europese fundamentele waarden.
- Het kabinet zette in op het behouden en versterken van het CERV-programma en is daarom in principe geen voorstander van het samenvoegen van CERV met Creative Europe. Het is nu belangrijk om bij een samengevoegd programma in te zetten op sterke waarborgen en te zorgen dat de thematische prioriteiten van CERV niet verwateren. Tevens moet er worden voorkomen dat beleidsdomeinen en sectoren onnodig met elkaar concurreren, of dat het accountbeheer onnodig gecompliceerd raakt binnen de betreffende DG's van de CIE. Ook is het van belang dat de Commissie ten aanzien van steun vanuit AgoraEU of andere fondsen aan het maatschappelijk middenveld géén beperkingen oplegt ten aanzien van pleitbezorging. Het maatschappelijk middenveld moet in staat blijven eraan bij te dragen dat bij het beleidsproces alle stemmen in de samenleving gehoord worden.
- Prioriteiten binnen CERV dienen o.a. aan te sluiten op de Union of Equality Agenda en de specifieke agenda's gericht op doelgroepen zoals vrouwen en lhbtq+ personen. Daarnaast zet Nederland in op specifieke deelgebieden waaronder: brede gelijkheid en non-discriminatie en specifiek gendergelijkheid en vrouwenrechten, inclusief seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), de bestrijding van gendergerelateerd geweld, lhbtq+-gelijkheid én de bestrijding van desinformatie en online haat tegen vrouwen en lhbtq+ personen.

#### Erasmus+

##### Kernpunten

- In het voorstel worden de huidige programma's Erasmus+ (onderwijs, training, jeugd en sport) en het Europees Solidariteitskorps (vrijwilligerswerk) samengevoegd tot één programma Erasmus+.

- De Commissie stelt voor het programma langs twee pijlers (leermogelijkheden en ondersteuning capaciteitsopbouw) in plaats van de huidige drie actielijnen in te richten (mobiliteit, partnerschappen en beleidsexperimenten).
- Het voorstel laat een duidelijke verschuiving zien in de horizontale prioriteiten van het programma waarbij er meer aandacht is voor de sociale dimensie, arbeidsmarkt en weerbaarheid en minder voor duurzaamheid en de groene transitie.
- Tot slot wordt voorgesteld de internationale dimensie van Erasmus te versterken om zo bij te dragen aan de mondiale rol en concurrentiekracht van de EU.

**Datum**  
05 augustus 2025

#### Belangrijkste overwegingen

- Over het algemeen zijn we positief over het voorstel. Continuïteit van het programma is grotendeels gewaarborgd. Daarnaast steunen we het streven naar vereenvoudiging. Wel is het door de nieuwe structuur met twee hoofdpijlers des te belangrijker dat voor de afzonderlijke activiteiten voldoende middelen beschikbaar worden gesteld.
- Verder zijn er nog wel een aantal zorgen waarover het BNC-fiche oproept tot verduidelijking. Er is onduidelijkheid over de toekomstige ondersteuning van bestaande partnerschappen, de verwijzingen naar een gemeenschappelijke Europese graad zijn wat ons betreft voorbarig en in relatie tot de nieuwe maatregel voor 'strategische onderwijsvelden' is niet duidelijk wie gaat bepalen wat 'strategisch' is.
- We missen expliciete verwijzingen naar de groene transitie als horizontale prioriteit van het programma, aangezien juist uit de nationale tussentijdse evaluaties blijkt dat de bestaande horizontale prioriteiten goed hebben gefunctioneerd.
- In het voorstel is er een duidelijke focus op de Vaardigheidsunie. We verwelkomen deze Vaardigheidsunie, maar willen tegelijkertijd dat ook de Europese Onderwijsruimte als zelfstandige entiteit blijft bestaan, inclusief zijn aandacht voor individuele ontwikkeling los van maatschappelijke opgaven.

#### Horizon Europe

##### Kernpunten

- Het 10<sup>e</sup> kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (O&I) zal net als zijn voorganger 'Horizon Europe' heten. Het concept BNC-fiche behandelt zowel het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening voor Horizon Europe, als het daaronder hangende specifieke programma.
- Het voorstel voor Horizon Europe sluit goed aan bij de Nederlandse inzet op een 'moderne' begroting, waarbij wordt ingezet op het versterken van het concurrentievermogen. Hieronder valt een eigenstandig kaderprogramma voor O&I, als fundament voor concurrentievermogen.
- Horizon Europe zal bestaan uit vier pijlers: (1) Excellente wetenschap; (2) Concurrentievermogen en Maatschappij; (3) Innovatie; en (4) Europese Onderzoeksruimte. Hiermee wordt zowel de succesvolle pijlerstructuur als de voor Nederland belangrijkste instrumenten in grote lijnen voortgezet. De tweede pijler is nauw verbonden aan het Europees Concurrentievermogenfonds (ECF), waar de inhoudelijke programmering plaatsvindt.
- Excellentie blijft expliciet benoemd als selectiecriteria, zodoende worden de beste voorstellen en ideeën gehonoreerd.

#### Belangrijkste overwegingen

- In het BNC-fiche verwelkomt het kabinet het voorstel voor een eigenstandig kaderprogramma, met een herkenbare pijlerstructuur. Horizon Europe bouwt daarmee voort op het succes en de ervaring van 40 jaar EU-kaderprogramma's. Dit is van groot belang voor het lange termijn concurrentievermogen en de strategische kennispositie van de EU en het Nederlandse kennisveld.
- De Europese Commissie zet in op het versterken van de Europese Onderzoeksraad (ERC) en de Europese Innovatieraad (EIC). Hiermee is zowel de basis van fundamenteel onderzoek, als de opschaling van startups goed geborgd, conform de Nederlandse inzet.
- Als belangrijkste aandachtspunt benoemt het fiche onduidelijkheden omtrent de voorgestelde verbondenheid met het ECF via de tweede pijler (collaboratief onderzoek). Het is nog onduidelijk hoe de programmering via het ECF tot stand komt en hoe strategische keuzes worden gemaakt. Daarbij is de rol van zowel lidstaten als experts in dit proces nog onvoldoende verankerd.
- Daarnaast verwelkomt het fiche de mogelijkheid voor dual-use onderzoek en innovatie, maar geeft het aandachtspunten mee over de noodzaak voor een goede inbedding hiervan, ook met het oog op het stimuleren van open én veilige internationale samenwerking.
- In algemene zin benoemt het fiche het gebrek aan detail in het voorstel van de CIE, waardoor nog veel vragen openstaan en wat kan leiden tot onzekerheden en onduidelijkheden in de uitvoering.
- De onderhandelingen in Brussel over dit voorstel zullen de komende twee jaar parallel aan het overkoepelende MFK-voorstel en de andere MFK-deelvoorstellen gevoerd worden in de Raad voor Concurrentievermogen, via de Raadswerkgroep Onderzoek.
- Het fiche is gezamenlijk met het ministerie van EZ opgesteld, en wordt parallel voorgelegd aan de minister van EZ.

**Datum**  
05 augustus 2025

### Europees Concurrentievermogenfonds

#### Kernpunten

- Het Europees fonds voor concurrentievermogen is een nieuw fonds dat verschillende programma's uit het huidige MFK samenpakt. Het is gericht op strategische technologieën en sectoren ten behoeve van de hele interne markt, zoals aanbevolen door Letta en Draghi.
- Door één regelgeving en één toegangspoort voor financieringsaanvragers te hanteren, moet de EU-financiering vereenvoudigd en versneld worden en als katalysator fungeren voor private en publieke investeringen.
- Het voorstel bestaat uit vier thematische vensters, met elk een voorgesteld apart budget<sup>1</sup>: (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie (€26,2 miljard)<sup>2</sup>, (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie (€22,6 miljard), (iii) digitaal leiderschap (€54,8 miljard) en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart (€130,7 miljard).

#### Belangrijkste overwegingen

<sup>1</sup> In lopende prijzen.

<sup>2</sup> In de overkoepelende mededeling spreekt de Commissie van een totaalbedrag van €67,4 miljard. Dit is inclusief het Innovatiefonds van €41,2 miljard, dat momenteel buiten het MFK valt. Deze middelen zijn voor de periode na 2030. Het Innovatiefonds heeft momenteel een looptijd tot 2030, waarbij continuering onderdeel is van de ETS-herziening voorzien in 2026.

- Horizon Europe is nauw verbonden aan het ECF, het programma is zowel voor de inhoudelijke programmering van het collaboratieve onderzoek als de regelgeving ('single rule book') volgend aan het ECF. OCW zet sterk in op een helder onderscheid tussen O&I-activiteiten binnen Horizon en activiteiten die uitvoering geven aan industriebeleid binnen het ECF, dit geldt ook voor O&I financiering, zekerheid van langetermijninvesteringen en budgettaire ruimte voor civiel onderzoek t.o.v. dual-use en militaire toepassing.
- Het kabinet is van mening dat onderzoek, technologie, innovatie, vaardigheden en infrastructurele projecten de sleutel zijn naar een versterkte concurrentiepositie en is daarom voorstander om dit sterker te verankeren in het volgend MFK.
- Ook refereert het voorstel veel aan de Vaardigheidsunie, en de rol die vaardigheden (en daarmee onderwijs) kan spelen in het Europees concurrentievermogen. Het kabinet steunt deze focus.
- Wel zet het kabinet in op een steviger focus op strategische technologieën en sectoren, om zo niet-doelmatige besteding van middelen te voorkomen.
- Ook vindt het kabinet het van belang dat besteding van middelen over de gehele breedte van het ECF zoveel als mogelijk op basis van excellentie en impact en in open competitie plaatsvindt.

**Datum**  
05 augustus 2025

### **Planning**

De Kamer heeft het hele eerste pakket van MFK voorstellen als prioritair aangemerkt. Daarom moeten de appreciaties en BNC-fiches op 29 augustus in de MR besproken worden en naar de Kamer gestuurd.

|           |                                          |
|-----------|------------------------------------------|
| 14-aug    | Aanleveren fiche aan BNC & in de Tas BWP |
| 19-20 aug | Bespreking in BNC                        |
| 26-aug    | Bespreking in de CoCo                    |
| 29-aug    | Bespreking en vaststelling in de MR      |

In september beginnen in Brussel de eerste onderhandelingen over de omvang en invulling van het nieuwe MFK. Op dit moment wordt door de CIE en het Deense voorzitterschap nog gewerkt aan de invulling van de onderhandelingstafels. Deze lijken qua indeling de beschreven pijlers te volgen, waarbij de coördinerende departementen afhankelijk van de inhoud andere departementen meenemen.

redacted on: 09/10/25

- Redaction ( 1 redaction )

---

1 Privilege / Exemption reason used:

1 -- "Persoonsgegevens" ( 1 instance )

Redacted pages:

Page 1, Persoonsgegevens, 1 instance

Aan de Minister van Economische Zaken

**Directoraat-generaal  
Bedrijfsleven & Innovatie**  
Directie Innovatie en Kennis

**Auteur**

**Datum**  
6 augustus 2025

**Kenmerk**  
DGBI-I&K / 100429700

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**  
1

**nota**  
TER BESLISSING

BNC Fiche Horizon Europe (2028-2034)

**Parafenroute**

In gezamenlijkheid met Minister van OCW

### Aanleiding

- Op 16 juli jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon Europe. Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU voor de periode 2028-2034.
- Bijgevoegd concept BNC-fiche over het voorstel voor Horizon Europe zal na uw akkoord op 14 augustus worden doorgeleid voor bespreking in de BNC van 19 augustus en CoCo van 26 augustus. Op 29 augustus ligt het fiche ter goedkeuring voor in de MR, waarna het naar het parlement zal worden verstuurd.
- Het BNC-fiche is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van u en de minister van OCW. Hij ontvangt het parallel.

### Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd akkoord te gaan met het concept BNC-fiche voor Horizon Europe en doorgeleiding naar de BNC, CoCo en MR.

### Kernpunten

- Het 10<sup>e</sup> kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (O&I) zal net als zijn voorganger 'Horizon Europe' heten. Het concept BNC-fiche behandelt zowel het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening voor Horizon Europe, als het daaronder hangende specifieke programma.
- Het voorstel voor Horizon Europe sluit goed aan bij de Nederlandse inzet op een 'moderne' begroting, waarbij wordt ingezet op het versterken van het concurrentievermogen. Hieronder valt een eigenstandig kaderprogramma voor O&I, als fundament voor concurrentievermogen.
- Horizon Europe zal bestaan uit vier pijlers: (1) Excellente wetenschap; (2) Concurrentievermogen en Maatschappij; (3) Innovatie; en (4) Europese Onderzoeksruimte. Hiermee wordt zowel de succesvolle pijlerstructuur als de

Ontvangen BBR

voor Nederland belangrijkste instrumenten in grote lijnen voortgezet. De tweede pijler is nauw verbonden aan het Europees Concurrentievermogenfonds (ECF), waar de inhoudelijke programmering plaatsvindt.

- Excellentie blijft expliciet benoemd als selectiecriterium, zodoende worden de beste voorstellen en ideeën gehonoreerd.
- In het BNC-fiche verwelkomt het kabinet het voortel voor een eigenstandig kaderprogramma, met een herkenbare pijlerstructuur. Horizon Europe bouwt daarmee voort op het succes en de ervaring van 40 jaar EU-kaderprogramma's. Dit is van groot belang voor het langetermijnconcurrentievermogen en de strategische kennispositie van de EU en het Nederlandse kennisveld.
- De Europese Commissie zet in op het versterken van de Europese Onderzoeksraad (ERC) en de Europese Innovatieraad (EIC). Hiermee is zowel de basis van fundamenteel onderzoek, als de opschaling van startups goed geborgd, conform de Nederlandse inzet.
- Als belangrijkste aandachtspunt benoemt het fiche onduidelijkheden omtrent de voorgestelde verbondenheid met het ECF via de tweede pijler (collaboratief onderzoek). Het is nog onduidelijk hoe de programmering via het ECF tot stand komt en hoe strategische keuzes worden gemaakt. Daarbij is de rol van zowel lidstaten als experts in dit proces nog onvoldoende verankerd.
- Daarnaast verwelkomt het fiche de mogelijkheid voor dual-use onderzoek en innovatie, maar geeft het aandachtspunten mee over de noodzaak voor een goede inbedding hiervan, ook met het oog op het stimuleren van open én veilige internationale samenwerking.
- In algemene zin benoemt het fiche een gebrek aan detail in het voorstel van de CIE, waardoor nog veel vragen openstaan en wat kan leiden tot onzekerheden en onduidelijkheden in de uitvoering.
- De onderhandelingen in Brussel over dit voorstel zullen de komende twee jaar parallel aan het overkoepelende MFK-voorstel en de andere MFK-deelvoorstellen gevoerd worden in de Raad voor Concurrentievermogen, via de Raadswerkgroep Onderzoek.

### **Toelichting**

- Met het BNC-proces (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) wordt de kabinetsinzet voor nieuwe Europese beleidsvoorstellen interdepartementaal afgestemd. Gezien de grootte van het MFK-pakket gaat het hier om veel BNC-fiches tegelijkertijd. Hiervoor hebben eerder op (laag) ambtelijk niveau al twee afstemmingsrondes plaatsgevonden, de verwachting is daarom dat in de BNC weinig grote wijzigingen meer zullen plaatsvinden.



**TER BESLISSING**

**Datum**

18 augustus 2025

**Onze referentie**

IENW/BSK-2025/217626

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Internationaal  
Afd. H

**Beslistermijn**

15-09-2025

**Bijlage(n)**

2

Aan

Minister, staatssecretaris

# nota

BNC-fiche Voorstel Verordening voor *Connecting Europe Facility* 2028-2035

## Aanleiding

Op 16 juli 2025 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar voorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2035. De Commissie stelt de continuering van het *Connecting Europe Facility* (hierna: CEF) voor, waarvoor IenW verantwoordelijk is. In deze nota wordt u geïnformeerd over dit voorstel en gevraagd in te stemmen met de kabinetsinzet.

Deze nota komt u separaat toe, los van alle andere relevante BNC-fiches voor IenW omdat IenW op dit BNC-fiche penvoerder is. In [REDACTED] wordt u geïnformeerd over en gevraagd in te stemmen met de andere voor IenW meest relevante BNC-fiches.

Het CEF co-financiert zowel het trans-Europese **transport-** als **energienetwerk**. Deze nota gaat alleen in op de transportdelen van het CEF. Het BNC-fiche is ook de lijn in bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei. De minister van KGG is verantwoordelijk voor de passages over energie. Het BNC-fiche gaat ook bij het ministerie van Defensie in de lijn vanwege de link met militaire mobiliteit.

## Geadviseerd besluit

Instemmen met de kabinetsinzet op het BNC-fiche voor het CEF.

## Kernpunten

### Essentie voorstel

- Het doel van het CEF is om de doelstellingen uit de verordeningen (hierna: TEN-T en TEN-E) voor de trans-Europese transport- en energienetwerken te financieren.
- De essentie van het voorstel:
  - CEF-financiering in de komende MFK-periode moet gaan naar:
    1. Projecten van gemeenschappelijk belang om een verbonden, interoperabel, gedecarboniseerd, slim, veilig, duurzaam, weerbaar, beveiligd en multimodaal transportnetwerk te realiseren, met specifieke aandacht voor:



- i. Projecten met een grensoverschrijdend karakter, waaronder projecten, die zijn opgenomen in de bijlage bij het voorstel<sup>1</sup>;
  - ii. Projecten die bijdragen aan het slimmer en weerbaarder maken van het netwerk en verduurzaming;
  - iii. Grensoverschrijdende projecten met derde landen.
- 2. Projecten die het TEN-T netwerk aanpassen zodat het geschikt wordt voor *dual-use*<sup>2</sup> gebruik.
  - o Het CEF blijft direct en centraal beheerd worden door de Commissie, ondersteund door uitvoeringsorganisatie CINEA.
  - o Veranderen van de rechtsgrondslag voor de uitvoeringsverordening over de *dual-use* eisen van de huidige CEF-verordening naar de TEN-T verordening.
  - o Opnemen van verdere uitwerking door de Commissie van CEF-financiering in de werkprogramma's, die na consultatie van de lidstaten als uitvoeringshandeling wordt aangenomen.

**Datum**

18 augustus 2025

**Onze referentie**

IENW/BSK-2025/217626

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Internationaal  
Afd. H

**Aan**

Minister, staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

Aanloop naar het voorstel en positionering

- In de aanloop naar het voorstel is er een non-paper *Towards a new Connecting Europe Facility – Transport* opgesteld. Deze is bijgevoegd bij deze nota. Het non-paper vormt het beoordelingskader voor het voorstel. In het non-paper wordt een viertal thema's geadresseerd waar het kabinet vooraf op ingezet heeft richting een nieuw CEF.
  - o Wat betreft connectiviteitsdenken: het voorstel laat ruimte voor een bredere interpretatie van het begrip grensoverschrijdend, in de zin dat projecten die niet perse fysiek grensoverschrijdend zijn, maar wel bijdragen aan de ontwikkeling van de corridors, daaraan kunnen bijdragen. Tegelijkertijd geeft de Commissie informeel het signaal dat dit er niet onder zou vallen waarmee een actieve inzet op verduidelijking van dit begrip nodig is.
  - o Wat betreft militaire mobiliteit: de Commissie zet hier op in en is dus goed geland.
  - o Wat betreft toekomstbestendige en klimaatweerbare netwerken: het voorstel heeft een brede formulering hierop, en lijkt positief voor Nederland.
  - o Wat betreft de digitaliseringsopgave: hier lijkt het voorstel niet veel ruimte voor te creëren en dit behoeft actieve inzet van het kabinet in de onderhandelingen.
- Het positioneren van het CEF als losstaand programma is essentieel om Europese co-financiering te realiseren voor de TEN-T-opgave, zeker binnen de algemene MFK-inzet voor lagere afdrachten voor Nederland. Hierin schuilt tegelijk ook een risico dat de lagere afdrachten ook gezocht worden in het CEF.
- Verder is het belangrijk dat er een fair share voor Nederland komt binnen het CEF.

<sup>1</sup> Hierin staan een aantal grensoverschrijdende trajecten opgenomen op de TEN-T corridors, maar niet alle trajecten die voor Nederland relevant zijn. De projecten die worden ingediend op de trajecten die opgenomen zijn in de bijlage maken grote kans op financiering. Daarom is expliciet opgenomen in het BNC-fiche dat het kabinet in de onderhandelingen in zal zetten op het bespreken en aanvullen van de bijlage.

<sup>2</sup> *Dual-use* betekent voor zowel civiel als militair gebruik van de infrastructuur.

## Appreciatie

### *Positief*

- Het feit dat de Commissie een voorstel heeft gedaan voor een losstaand CEF is zeer positief. De Europese financiering uit het CEF is een belangrijke vorm van additionele financiering voor de realisatie van de TEN-T netwerken, naast de nationale financiering. Nederland heeft actief gelobbyd voor het behoud van een direct beheerd CEF door de Europese Commissie, zoals opgenomen in het non-paper eerder dit jaar (opgenomen in de bijlage bij deze nota). Het voorstel komt ook grotendeels overeen met onze inzet in het non-paper op de focus op militaire mobiliteit, het belang van het bijdragen aan klimaatdoelen en verduurzaming, en het denken vanuit een connectiviteitsprincipe.
- Daarnaast verwelkomen we het competitieve selectiesysteem<sup>3</sup>, wat de Commissie in stand houdt. Dit zorgt voor een evenredige verdeling tussen lidstaten van de financiering.
- Het voorstel van de Commissie qua omvang van het CEF is positief. Het is een serieuze toename van middelen voor de financiering van de TEN-T en militaire mobiliteitsopgave. Dit past bij de grote opgave om te voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de TEN-T-verordening. Kanttekening hierbij is de verwachting dat het CEF-programma in de onderhandelingen nog wel gekort kan worden.

### *Aandachtspunten*

- In het BNC-fiche wordt een argumentatie op basis van een drietal aandachtspunten uiteengezet. Dit heeft specifiek betrekking op de manier waarop de verordening is ingestoken en vormt samen met de vier losse punten onder de opsomming het fundament van de kabinetsreactie op het voorstel.
  1. De scope, met name de samenhang met de andere MFK-programma's zoals het Europees Concurrentievermogenfonds (ECF) en de nationale envelop (NRPP), is onduidelijk. De *Alternative Fuel Infrastructure Facility* (AFIF) voor de uitrol van laadinfrastructuur wordt helemaal buiten beschouwing gelaten in het voorstel. De coördinatie met andere MFK-programma's wordt benadrukt voor digitalisering en financiering van nationale projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van het TEN-T netwerk, maar niet gespecificeerd. Het risico bestaat dat bepaalde projecten tussen wal en schip vallen wanneer de link niet uitgewerkt wordt. Het kabinet zal zich inzetten om de synergiën tussen het CEF, ECF en NRPP te versterken, en pleiten voor het behoud van Europese financiering voor de uitrol van laadinfrastructuur en mogelijk AFIF.
  2. Een plan voor voorspelbare financiering ontbreekt. Het CEF-voorstel schuift de inhoudelijke besluitvorming over een verdeling van middelen voor verschillende thema's en modaliteiten voor zich uit. Hierdoor is het onduidelijk welke projecten binnen het CEF zullen vallen. Dit komt mede door de onduidelijkheid over de definitie van het begrip 'grensoverschrijdend' en het feit dat de uitwerking pas in de werkprogramma's concreet wordt. In geval van een brede interpretatie van het begrip 'grensoverschrijdend' wordt duidelijk dat grote Nederlandse projecten met toegevoegde waarde voor de gehele corridor binnen de scope van dit punt vallen. Indien de Commissie een beperkte

### **Datum**

18 augustus 2025

### **Onze referentie**

IENW/BSK-2025/217626

### **Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Internationaal  
Afd. H

### **Aan**

Minister, staatssecretaris

### **Bijlage(n)**

2

<sup>3</sup> Dit betekent dat er een zogeheten *call* wordt opgezet, waarop projectindieners uit alle lidstaten mogen reageren met projectvoorstellen. De Commissie selecteert dan de meest 'volwassen' projecten en probeert daarin de geografische verdeling in acht te nemen.

definitie van 'grensoverschrijdend' hanteert, zullen weinig Nederlandse projecten in aanmerking komen voor financiering in CEF 2028-2035. De inzet van het kabinet is dan ook om te pleiten voor een brede interpretatie van het begrip 'grensoverschrijdend'. Hier is eerder voor gepleit in het eerdergenoemde non-paper, maar dat is niet overgenomen door de Commissie. Daarnaast is sturing op de financiering in de verordening in bredere zin wenselijk, omdat er nog geen indicatie is voor de verdeling van middelen tussen thema's en modaliteiten.

3. Veel inhoudelijke keuzes, zoals welke thema's of modaliteiten in aanmerking komen voor financiering, worden vooruitgeschoven naar de werkprogramma's in plaats van uitgewerkt in dit voorstel. Dit betekent effectief een beperktere inspraak van de lidstaten dan bij een verordening, waarover de lidstaten onderhandelen. Omdat de werkprogramma's met een uitvoeringshandeling worden aangenomen, geldt er alleen een adviesprocedure voor de lidstaten. Hierin kunnen de lidstaten slechts adviseren, maar hoeft de Commissie het advies niet over te nemen. Het kabinet zal in de onderhandelingen pleiten voor voldoende inspraak van de lidstaten op dit proces.
- In het BNC-fiche wordt ook ingegaan op de interpretatie van het aanpassen van de rechtsgrondslag voor het vaststellen van *dual-use* eisen aan de infrastructuur op basis van de TEN-T-verordening in plaats van de CEF-verordening. In de onderhandelingen zal ervoor gewaakt worden dat deze wijziging niet inhoudt dat er een wijziging van de infrastructurele eisen aan het netwerk gedaan wordt. Dit zou niet passen bij de reikwijdte van waar het CEF over gaat (financiering i.p.v. infrastructurele eisen).
- In het BNC-fiche is opgenomen dat wat betreft het financieren van de vernieuwing van infrastructuur het alleen zou moeten gaan over CEF-financiering voor de functionaliteiten van de infrastructuur in relatie tot weerbaarheid, waaronder militaire mobiliteit, en de TEN-T standaarden. In essentie blijft de instandhoudingsopgave een nationale taak. Daarnaast is het goed om voor het onderwerp in de Europese context blijvende aandacht te vragen gegeven het feit dat deze opgave ook op Europees niveau speelt.
- In het BNC-fiche wordt ook ingegaan op het ontbreken van mogelijkheden om digitale systemen uit het CEF te financieren. Dit wordt nu voorgesteld onder het ECF, terwijl in dat voorstel niets expliciet over digitale transportsystemen is opgenomen. Dit is een belangrijk punt omdat de uitrol van digitale systemen, zoals ERTMS, RIS, ITS en SESAR<sup>4</sup>, veel geld zal gaan kosten en voortkomt uit Europese verplichtingen, die bijdragen aan de ontwikkeling van het TEN-T netwerk.
- In het BNC-fiche is een passage opgenomen waarin aangegeven wordt dat het kabinet een realistisch beeld heeft bij de Nederlandse kansen op Europese financiering binnen een volgend CEF door de historische overschrijvingen van de CEF calls in de huidige MFK-periode en de concurrentie tussen Europese projecten. Ook houdt dit verband met de inzet op een lagere EU-begroting. Deze combinatie betekent ook dat er naar verwachting geen significante bedragen beschikbaar zullen komen voor projecten zoals de Lelylijn.

### Krachtenveld

- Het BNC-fiche is in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, en Defensie opgesteld. [REDACTED]

### Datum

18 augustus 2025

### Onze referentie

IENW/BSK-2025/217626

### Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Internationaal  
Afd. H

### Aan

Minister, staatssecretaris

### Bijlage(n)

2

---

<sup>4</sup> Digitale transportsystemen voor de spoorwegen, binnenvaart, wegen en luchtruim.

████████████████████ BZ en FIN steunen de in het fiche opgenomen lijn.

- Er zitten verschillen in de mate waarop zaken geregeld zijn voor het energiegedeelte en het transportgedeelte in de TEN-T en TEN-E verordeningen. Dit leidt tot verschillende mate van steun op de aandachtspunten bij het voorstel.
- Het Europese krachtenveld is op dit moment nog onduidelijk. De verwachting is dat andere lidstaten ook aandachtspunten zullen maken op de manier waarop de Commissie de CEF-verordening heeft ingericht. Dit zal in de raads werkgroepen blijken, die in september weer van start gaan in Brussel. IenW zit bij deze raads werkgroepen aan tafel.

**Datum**

18 augustus 2025

**Onze referentie**

IENW/BSK-2025/217626

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Internationaal  
Afd. H

**Aan**

Minister, staatssecretaris

**Bijlage(n)**

2

**Toelichting proces**

- Tijdens het interne afstemmingsproces is het BNC-fiche CEF afgestemd met de betrokken beleidsdirecties en uitvoering (RWS, ProRail en RVO) op MT- en directeursniveau.
- Het BNC-fiche gaat via de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) op 19/8 en de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) op 26/8. Daarna worden de BNC-fiches vastgesteld in de Ministerraad op 29/8. Er worden geen inhoudelijke discussies verwacht in de BNC en CoCo voor het vaststellen van dit fiche. Eventuele wijzigingen zullen worden opgenomen in uw MR-advies.
- Vanaf september wordt er in de raads werkgroepen in Brussel onderhandeld over het CEF BNC-fiche, onder leiding van het Deens Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Het lijkt erop dat de Denen inzetten op het behalen van een algemene oriëntatie van de raadspositie tijdens de Transportraad van december 2025. Dit is een zeer ambitieuze doelstelling, gezien het huidige krachtenveld.
- Er wordt gewerkt aan een aanpak hoe de Nederlandse belangen het beste kunnen landen in de uitkomsten van de onderhandelingen.

**Toelichting**

MFK-breed

- De Commissie stelt een versimpeling van de MFK-structuur voor door bestaande Europese MFK-programma's samen te voegen onder vier pijlers (nationale en regionale partnerschapsplannen, concurrentievermogen, Global Europe en administratie). Het CEF is een losstaand programma gebleven onder pijler 2.
- Opvallend is dat de Commissie over de gehele breedte van de voorgestelde MFK-programma's beperkt richting geeft aan de MFK-programma's. De verordeningen stellen bijvoorbeeld geen verdeling van middelen voor de verschillende thema's in de betreffende MFK-programma's voor. De Commissie stelt voor dit primair via de werkprogramma's uit te werken. De werkprogramma's zijn geen onderdeel van de aankomende onderhandelingen over de MFK-programma's. Deze lopen via comitologieprocedures waarbij lidstaten een beperktere rol hebben.
- De algemene inzet van het kabinet in de MFK-onderhandelingen richt zich op het voorkomen van hogere afdrachten, conform het Hoofdlijnenakkoord en de Kamerbrief MFK-inzet op hoofdlijnen.<sup>5</sup>
- De onderhandelingen over de bedragen in alle MFK-programma's worden gedaan door het ministerie van Financiën en Buitenlandse Zaken. De

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2024-25, 21 501-20, nr. 2245

inhoudelijke onderhandelingen over het CEF vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (transport) in nauwe samenwerking met Defensie en Klimaat en Groene Groei (energie).

**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Bepaalde informatie in de nota kan niet openbaar worden gemaakt, gelet op de onderhandelingspositie van IenW ten opzichte van andere departementen (eenheid van kabinetsbeleid) en Europese actoren.

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam                                                                  | Informatie                                                                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1          | BNC-fiche <i>Connecting Europe Facility</i>                           |                                                                                                                    |
| 2          | Non-paper <i>Towards a new Connecting Europe Facility – Transport</i> | Dit non-paper is verstuurd naar de Tweede Kamer, als bijlage bij het verslag van de Transportraad van 5 juni 2025. |

**Datum**  
18 augustus 2025  
**Onze referentie**  
IENW/BSK-2025/217626

**Opgesteld door**  
DG Milieu en Internationaal  
Dir.Internationaal  
Afd. H

**Aan**  
Minister, staatssecretaris

**Bijlage(n)**  
2



Minister van Justitie en Veiligheid

# nota

## Bijlage(n)

1. BNC-fiche Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM)

### 1. Aanleiding

Op 17 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een voorstel voor een verordening gepubliceerd inzake de herziening van het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het brede pakket dat de Europese Commissie heeft gepresenteerd als inzet voor het *Meerjarig Financieel Kader* (MFK) 2028 - 2034.

### 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche.

### 3. Kernpunten

- De Europese Commissie beoogt met deze verordening het Uniemechanisme te herzien zodat het beter geïntegreerd, wendbaar en sector-overstijgend mechanisme voor preventie, paraatheid en respons op natuurlijke, technologische en gezondheids crises op EU-niveau wordt.
- De verordening heeft als doel het verbeteren van de paraatheid en de reactie van de EU op grootschalige noodsituaties, zoals gezondheids crisissen. Het voorziet in de mogelijkheid voor gemeenschappelijke financiering van medische voorraden en de oprichting van een coördinatiecentrum. De verordening benadrukt ook de meerwaarde van samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder de civiele bescherming en de krijgsmacht.
- Hierbij zet de Commissie ook nadrukkelijker in op de paraatheid bij gezondheids crises. Hiertoe worden verschillende fondsen samengevoegd onder die van het mechanisme.
- Het voorstel wordt positief ontvangen. Het kabinet acht een intensievere samenwerking tussen de landen binnen het Uniemechanisme en de Commissie essentieel om zowel de nationale als Europese crisisrespons te verbeteren. Met het oog op een betere paraatheid voor de huidige en toekomstige crises richt het kabinet zich op het versterken van de (inter)nationale crisisparaatheid. Binnen deze ambitie past ook het bevorderen van nauwere Europese samenwerking via het Uniemechanisme.

## 4. Toelichting

### Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (de BNC op 19 augustus en de CoCo op 26 augustus 2025), wordt het fiche naar verwachting ter instemming aangeboden aan de MR van 29 augustus 2025 en daarna naar de Kamer verzonden.
- Het fiche is samen met het Ministerie van *Volksgezondheid, Welzijn en Sport* opgesteld. Het fiche wordt ook separaat aan de Minister van VWS voorgelegd voor akkoord.
- Verdere behandeling van het voorstel verloopt via de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

### Kernpunten

- De verordening is gericht op het versterken van de paraatheid en de reactie van de EU voor grootschalige noodsituaties.
- De verordening heeft als doel het verbeteren van de paraatheid en de reactie van de EU op grootschalige noodsituaties, zoals gezondheids crisissen. Dit wordt gerealiseerd door middel van gezamenlijke financiering (onder meer door het samenbrengen van fondsen onder het Uniemechanisme), verbeterde crisiscoördinatie en het versterken van de samenwerking met diverse partijen, zoals de (nationale en Europese) departementen voor civiele bescherming, defensie en gezondheid.

### Beoordeling

- Het oordeel van het kabinet op de proportionaliteitstoets is positief. Het voorgestelde optreden is namelijk geschikt om het doel te bereiken.
- Het kabinet staat positief tegenover het voorstel, dat aansluit bij de Nederlandse wens voor een versterkte en geïntegreerde crisisaanpak op Europees niveau. Sinds 2023 zet het kabinet zich binnen de EU in voor deze aanpak.
- Bij de verdere uitwerking zal het kabinet erop toezien dat het mechanisme geen overlap creëren met bestaande sectorale wetgeving. Het voorstel brengt EU-instrumenten samen (zoals op gezondheidspaatheid), dus er wordt versimpeld (en geen nieuwe structuren of instrumenten worden opgetuigd).
- Het kabinet beoordeelt zowel de subsidiariteitstoets als de proportionaliteitstoets positief, aangezien de grensoverschrijdende en complexe aard van crises optreden op EU-niveau noodzakelijk en passend maakt.

## 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.



## Digitale minuut: MFK 2028-2034: BNC fiche Uniemechanisme civiele bescherming (... - 6665420)



Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden  
11-09-2025 om 15:50

### MFK BNC fiche Uniemechanisme civiele bescherming (UCPM)

Externe id's:  
Instructie:

Toelichting op  
documenten:

### Werkstroomverloop

**Werkstroom afgesloten**  
27-08-2025 15:58

**Afsluiten -** 27-08-2025 15:58



**Ter info -**  
22-08-2025 10:16

**Ter info -**  
21-08-2025 15:30

**Ter info -**  
18-08-2025 15:03

**Ter info -**  
18-08-2025 12:59

**Afstemmen -**  
18-08-2025 11:55



**Eindparaaf - Minister van JenV**  
17-08-2025 15:04



**Paraferen -**  
15-08-2025 14:44





|                                                                                     |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>Visie vooraf -</b><br>15-08-2025 13:30                                           | ✓ |
| <b>Paraferen -</b><br>13-08-2025 16:06                                              | ✓ |
| <b>Paraferen -</b><br>13-08-2025 14:51                                              | ✓ |
| <b>Ter info -</b><br>13-08-2025 13:48                                               |   |
| <b>Ter info -</b><br>13-08-2025 13:27                                               |   |
| <b>Document 'MFK: BNC fiche UCPM' toegevoegd door</b><br>13-08-2025 13:27           | ⚙ |
| <b>Document 'MFK: oplegnota BNC fiche UCPM' toegevoegd door</b><br>13-08-2025 13:27 | ⚙ |

1019



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Aan

Minister VWS

Deadline: 11 september  
2025 15.00u

Ontworpen door

# nota

(ter beslissing) BNC fiche UCPM en paraatheid en respons bij gezondheidscrisis

Datum Document

-

Kenmerk

4210298-1087552-1Z

Bijlage(n)

1

## 1. Aanleiding

- De Europese Commissie heeft op 17 juli 2025 een voorstel betreffende een *Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheidscrisis* gepubliceerd. Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU voor de periode 2028-2034.
- In dit voorstel worden civiele bescherming, crisiscoördinatie en gezondheidsnoodcapaciteit (voorheen onder EU4Health) geïntegreerd in één financieel fonds van circa € 11 miljard, in het nieuwe MFK.
- Als gebruikelijk dient voor een nieuw commissievoorstel, een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche te worden aangeboden aan het Parlement. In het fiche worden de hoofdlijnen van de mededeling van de Commissie weergegeven en wordt de mededeling voorzien van een appreciatie.
- U bent samen met de minister van J&V verantwoordelijk voor dit BNC-fiche.
- Na uw akkoord op dit fiche volgt de bespreking in de MR op 12 september 2025.

## 2. Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met de inhoud van dit BNC-fiche.

Omdat het BNC-fiche geagendeerd wordt op de MR van 12 september moet deze nota op 11 september uiterlijk om 15.00 uur bij BuZa aangeleverd worden.

## 3. Kernpunten

*Samenvatting mededeling*

Het voorstel stelt een geïntegreerde EU-crisisrespons voor, bestaande uit:



- Uitbreiding van het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) tot de Crisis Coördinatie Hub voor de EU.
- Versterkte inzet op beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen (surveillance, voorraden, capaciteiten).
- Versteving van crisisparaatheid via training, oefeningen en netwerken via het Kennisnetwerk van het mechanisme.
- Uitbreiding van de scope van het Uniemechanisme om de Europese weerbaarheid te versterken, inclusief civiel-militaire samenwerking en samenwerking met private partijen (zoals beoogd in de Paraatheidsuniestrategie).

**Kenmerk**  
4210298-1087552-IZ

#### *Samenvatting appreciatie*

Het kabinet verwelkomt dit voorstel en waardeert de ambitie van de Commissie. De voorgestelde hervorming sluit aan bij de Nederlandse inzet voor een versterkte, geïntegreerde brede crisisaanpak op EU-niveau.

Het voorstel geniet in het bijzonder steun op de volgende punten:

- *De uitbreiding naar gezondheids crises*, waarmee het Unie-mechanisme evolueert van ad-hoc ondersteuning, naar een structureel risicobeheersingsinstrument.
- *De oprichting van een centrale coördinatiehub* en de *cross-sectorale paraatheidslaag*, het kabinet vraagt hierbij om verduidelijking over de praktische werking en reikwijdte.
- *De versterking van rescEU<sup>1</sup>*, als strategisch instrument binnen een all-hazard-benadering.
- *De inzet op risicobeoordeling en scenario-ontwikkeling op EU-niveau*, mits deze complementair blijft aan nationale analyses en bevoegdheden.

Er zijn wel de volgende aandachtspunten:

- Nieuwe structuren mogen niet leiden tot overlap met, of dienen ter vervanging van, bestaande sectorale wetgeving, of ingebouwde gezondheidscrisismechanisme, zoals bijvoorbeeld de Health Emergency, Preparedness and Response Authority (HERA).
- Het huidige voorstel laat nog veel ruimte voor de concrete invulling van rollen, taken en activiteiten onder het nieuwe cross-sectorale crisismechanisme, in relatie tot de bestaande sectorale mechanisme. Het is daarom van belang dat hier een heldere afstemmingsdiscussie over plaatsvindt.
- Verder moeten de afspraken over specifieke geoormerkte gelden (o.a. voor gezondheid) nog gemaakt worden. Het is hierbij van belang dat zowel in de koude, als warme fase van een (gezondheids)crisis, genoeg middelen beschikbaar zijn.

Al met al ondersteunt het kabinet de Europese ambitie om tot versterking van paraatheid te komen, maar pleit het voor een zorgvuldige uitwerking, om complementariteit, subsidiariteit en proportionaliteit te borgen. Het is bereid een actieve rol te spelen in de verdere invulling.

#### **4. Toelichting**

<sup>1</sup> RescEU is een strategische reserve van middelen op Europees niveau, beheerd door de Europese Unie, die wordt ingezet bij rampen, zowel binnen als buiten de EU.





*a. Draagvlak politiek*

- De verordening voor herziening van het Unie-mechanisme maakt deel uit van het bredere pakket dat de Europese Commissie op 17 juli 2025 heeft gepresenteerd, als inzet voor het MFK 2028 - 2034. Het fonds voor het Unie-mechanisme krijgt een aanzienlijk budget van ca. 11 miljard euro, deels viaerschikkingen en deels via aanvullende middelen. Dat maakt het een substantieel onderdeel van het MFK-pakket.
- De Tweede Kamer heeft de gewoonte (en de wens) om bij herzieningen van het MFK, alle relevante BNC-fiches gezamenlijk te behandelen, om zo de impact hiervan op de totale begrotingsstructuur, op de Nederlandse afdrachten en op strategische inzet binnen de EU, af te kunnen wegen. Het debat over het MFK is hét moment waarop fracties hun voorkeuren en zorgen over EU-uitgaven bundelen.

**Kenmerk**  
4210298-1087552-IZ

*b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

Er is maatschappelijk draagvlak voor versterking van de paraatheids- en crisisstructuren, ook op EU niveau. De aanpak van een crisis blijft een nationale bevoegdheid.

*c. Arbeidsmarkteffecten zorg- en welzijnsveld*

N.v.t.

*d. Gevolgen administratieve lasten*

N.v.t.

*e. Financiële en personele gevolgen VWS en uitvoeringsorganisaties*

N.v.t.

*f. Juridische aspecten haalbaarheid*

De rechtsbasis van de verordening zijn de artikelen 322 (1), 196 en 168 (5) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het feit dat er meerdere wetsartikelen ten grondslag aan de nieuwe verordening liggen vergt nadere aandacht. Elk van deze bepalingen is verbonden aan een eigen beleidsdoel, begrenzing en institutionele logica. Het combineren van deze rechtsgronden is juridisch verdedigbaar indien de verschillende beleidsdoelstellingen evenwaardig en onafscheidelijk zijn. Over deze afweging vindt nauw contact plaats met WJZ.

*g. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)*

Binnen VWS is het fiche afgestemd met IZB, GMT, WJZ en PDWZ. Het fiche is samen geschreven met de collega's van de NCTV (J&V). Deze samenwerking gaat goed. Het fiche is in twee rondes breed interdepartementaal afgestemd via het BNC-traject en de interdepartementale werkgroep EU crisismanagement. En heeft voorgelegen in de Coco van 9 september.

*h. Toezeggingen*

N.v.t.

*i. Fraudetoets*

N.v.t.

**5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**



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



**Kenmerk**  
4210298-1087552-IZ



TER BESLISSING

Aan  
Van  
Via

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

**Datum**

6 augustus 2025

**Onze referentie**

BZ2519124

**Opgesteld door**

Kopie aan  
Afgestemd met

R

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Bescherming persoonlijke levenssfeer

nota

BNC-fiche Voorstel verordening oprichting Global Europe instrument

**Uiterlijk bij**

14 augustus 2025

**Plandatum/Deadline**

**Kamer**

3 september 2025

**Binnengekomen op**

14 augustus 2025

**Bijlage(n)**

1

## Aanleiding

Op 17 juli 2025 presenteerde de Europese Commissie (hierna: "de Commissie") de *Global Europe* verordening als onderdeel van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK).

BNC-fiche over deze verordening wordt besproken in het BNC-overleg op 20 augustus en in de CoCo van 26 augustus. Op 29 augustus ligt het BNC-fiche ter goedkeuring voor in de Ministerraad, waarna het naar beide Kamers zal worden gestuurd. Het BNC-fiche is onderdeel van de overkoepelende Kamerbrief over het MFK.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de lijn in het BNC-fiche aangaande de *Global Europe* verordening als onderdeel van het nieuwe MFK.

## Kernpunten

- Het *Global Europe* instrument vormt de kern van het EU-externe optreden met een totaalbudget van circa 200 miljard euro (lopende prijzen) en een looptijd van 2028 tot 2034. Hier bovenop wordt een steunpakket aan Oekraïne van maximaal 100 miljard euro aan giften, budgettaire garanties en leningen voorgesteld.
- Het instrument brengt verschillende beleidsterreinen zoals ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en democratie, nabuurschap, uitbreiding, humanitaire hulp en economische weerbaarheid samen in een geïntegreerd instrument.
- Het instrument bouwt voort op NDICI-*Global Europe* (2021–2027), het IPA III-instrument, de Oekraïne Faciliteit en de recente groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië.
- Hoewel de uitwerking van het voorstel op onderdelen nog gaande is, en nadere uitleg van de Commissie wordt verwacht, constateert het kabinet dat het voorgestelde instrument aanzienlijk strategischer en politieker is ingestoken dan voorgaande instrumenten.
- Het voorgestelde geïntegreerde instrument lijkt meer vereenvoudigd, flexibel en coherent te zijn, met een focus op strategische EU-belangen. Hierdoor zou het instrument beter gepositioneerd zijn om deze belangen te bevorderen en te beschermen in een context van toenemende geopolitieke spanningen en geo-economische concurrentie.

- Het kabinet ondersteunt deze koers, met name waar externe inzet wordt gekoppeld aan wederzijdse belangen op het gebied van veiligheid en stabiliteit, migratie, economische weerbaarheid en strategisch concurrentievermogen. De uitgebreide toelichting van de Nederlandse positie staat in het bijgevoegde fiche.
- Het BNC-fiche is onder andere afgestemd met het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Klimaat en Groene Groei, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Asiel en Migratie, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Defensie.

**Datum**

6 augustus 2025

**Onze referentie**

BZ2519124

## Toelichting

*N.v.t.*

31/8/25

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei  
Cc de Minister van Economische Zaken

nota  
TER BESLISSING

Openbare beslisnota BNC-Fiche EU-actieplan voor  
de chemische industrie

## Aanleiding

Op 8 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie een actieplan voor de chemische industrie. De Commissie kondigt in het plan verschillende maatregelen aan die moeten bijdragen aan de verduurzaming en het versterken van het concurrentievermogen en de weerbaarheid van de chemie sector. Bijgevoegd vindt u het BNC-fiche voor dit actieplan.

## Geadviseerd besluit

MKGG: U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het BNC-fiche.

MEZ: U kunt kennisnemen van de nota en het BNC-fiche.

## Kernpunten

- Het actieplan bestaat uit vier sporen:
  - 1) versterken van de veerkracht;
  - 2) verzekeren van een betaalbare energievoorziening, ondersteunen van decarbonisatie en van de transitie naar een schone en circulaire economie;
  - 3) marktcreatie en promoten van innovatie;
  - 4) simplificeren van regelgeving.
- Onder deze vier sporen worden verscheidene maatregelen geschaard, die deels via wetgevingsvoorstellen en deels via andere beleidsinitiatieven zullen worden uitgewerkt.
- Het voorstel wordt door het kabinet in het BNC-fiche verwelkomt. De chemie is voor Nederland een sector van groot strategisch en economisch belang, die een centrale rol heeft in tal van waardeketens en bijdraagt aan verschillende strategische sectoren zoals defensie. De sector kent een wederzijdse afhankelijkheid met de energie-infrastructuur, als grote afnemer van energie en aanbieder van chemicaliën om energie op te wekken of efficiënter in te zetten. Daarnaast bestaat hier een groot potentieel voor circulariteit en innovatie.

Bijlagen  
2



Het is daarom de inzet van het kabinet om een sterke chemiesector te behouden en deze te verduurzamen. Dit actieplan heeft als doel om precies dat te bewerkstelligen.

- Door middel van de acties genoemd in het plan beoogt de Commissie bij te dragen aan het behoud en herstel van strategische productiecapaciteit in Europa (spoor 1); het verbeteren van de randvoorwaarden voor transitie-investeringen, zoals de uitdagingen rondom hoge energieprijzen, infrastructuur en versnelde verduurzaming (spoor 2); het versterken van het vermogen tot innovatie en waardeketenontwikkeling van de chemische sector en het ontwikkelen van marktcreatie (spoor 3); en het verbeteren van het regelgevend kader dat de chemische industrie raakt (spoor 4).
- De gepresenteerde beleidsvoorstellen in het actieplan komen dan ook in sterke mate overeen met staand Nederlands beleid omtrent de chemiesector.

## Toelichting

- Het actieplan voor de chemische industrie is een nadere invulling van de bredere, eerder dit jaar gepresenteerde, Clean Industrial Deal en het EU Competitiveness Compass. Verder is het gelijktijdig gepubliceerd met een chemie-omnibus (regeldrukvermindering) en een verordening m.b.t. het Europees Agentschap voor chemische stoffen. Het plan volgt eerder gepresenteerde actieplannen op, e.g. het actieplan staal en metaal.
- Het fiche zal op 3 september worden besproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 9 september in de CoCo. Op 12 september ligt het fiche ter goedkeuring voor in de Ministerraad waarna het naar de Tweede Kamer zal worden verstuurd.
- Over de gezamenlijk gepresenteerde Commissievoorstellen voor een chemie-omnibus en de verordening aangaande het Europees Agentschap voor chemische stoffen worden aparte BNC-fiches geschreven. Hiervoor zijn respectievelijk de ministeries VWS/LVVN en I&W verantwoordelijk.



Aan Staatssecretaris

nota

BNC Fiche ECHA Basisverordening

**TER BESLISSING**

**Datum**

27 augustus 2025

**Onze referentie**

IENW/BSK-2025/229491

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster D

**Beslistermijn**

04-09-2025

**Bijlage(n)**

3

**Aanleiding**

De Europese Commissie heeft op 8 juli jl. haar voorstel gepubliceerd voor de ECHA Basisverordening. Het voorstel legt de taken vast van het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) en regelt het bestuur en de financiering van deze organisatie. Wanneer een Commissievoorstel wordt gepubliceerd, wordt een BNC-fiche opgesteld met de eerste appreciatie van het voorstel. Na behandeling in de ministerraad wordt dit BNC-fiche aan het parlement gezonden. Het BNC-fiche dient tevens als onderhandelingsmandaat voor verdere gesprekken over het commissievoorstel.

U wordt verzocht uiterlijk 4 september uw mogelijk akkoord te geven in verband met de behandeling in de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie op 9 september, voorafgaand aan de ministerraad van 12 september.

**Geadviseerd besluit**

Ik verzoek u om:

- in te stemmen met de inhoud van het BNC-fiche;
- indien u instemt met het fiche, akkoord te gaan met verdere doorgeleiding naar de ambtelijke voorbereiding voor de ministerraad; en
- akkoord te gaan met verzending van het BNC-fiche naar de Kamer na akkoord van de Ministerraad.

**Kernpunten**

Het voorstel voor de verordening komt voort uit de Strategie voor duurzame chemische stoffen (CSS). De verordening legt de taken voor ECHA vast die onder andere voortkomen uit de verordening en richtlijn herverdeling taken en bevorderen samenwerking EU-agentschappen aangaande chemische stoffen. Tezamen met deze verordening en richtlijn wordt invulling gegeven aan het principe van 'één stof, één beoordeling'. Het doel van onderhavige verordening is om het bestuur en de toekomstbestendigheid van het financieringsmodel van ECHA te verbeteren. Momenteel zijn de organisatie, financiering en taken van ECHA opgenomen in verschillende wetgevingskaders. Het kabinet is over het algemeen positief over het voorstel, dat ervoor zorgt dat de organisatie en financiering op één plek wordt vastgelegd en dat een heldere toedeling van taken aan ECHA verzorgt.

Het voorstel omvat onder meer de volgende bepalingen:

- Eén uniforme budgetcontributie vanuit de EU naar ECHA voor al haar taken.
- Vastlegging van de taken van ECHA in Bijlage I van de verordening, waaronder taken in het kader van de Drinkwaterrichtlijn, Verordening voor grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, de Richtlijn industriële emissies, de Richtlijn betreffende gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (RoHS), speelgoed, medische hulpmiddelen en grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling.
- Onderbrengen van het Wetenschappelijk Comité voor Consumentenveiligheid (Scientific Committee on Consumer Safety, SCCS) bij ECHA.
- Minimale nominatie van twee kandidaten voor het Comité voor Risicobeoordeling (RAC) en het Comité voor Sociaal-Economische Analyse (SEAC) per lidstaat.
- Verplichte beslechting van verschillen in wetenschappelijke opinies tussen agentschappen.

**Onze referentie**

IENW/BSK-2025/229491

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster D

**Bijlage(n)**

3

Nederland zal zich ervoor inzetten dat de verordening het belang van 'één stof, één beoordeling' bevordert. Ten aanzien van de taken van ECHA ontbreken enkele taken in de bijlage, waarvoor Nederland aandacht zal vragen. Daarnaast zal Nederland zich ervoor inzetten dat gekeken wordt hoe lidstaten, die verplicht worden om twee experts voor het RAC en SEAC te nomineren, ondersteund kunnen worden in hun taken voor deze comités. Ten aanzien van hun rol zal Nederland zich ervoor inzetten dat de experts niet worden belast met het coördineren van het werk van ECHA en competente autoriteiten en dat de nodige competenties en wijze van benoeming van MSC-leden wordt opgenomen in de verordening.

### **Krachtenveld**

Het Commissievoorstel heeft beperkte gevolgen voor ministeries, medeoverheden en bedrijven en burgers. Lidstaten en het Europees Parlement zijn over het algemeen positief over het voorstel.

Verwachting is dat de herverdeling van de taken voor ECHA zal leiden tot verhoogde efficiëntie, consistentie en transparantie voor het bedrijfsleven. Er wordt geen grote weerstand verwacht van industrie ten opzichte van het Commissievoorstel.

### **Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

### **Toelichting**

Het is denkbaar dat het fiche aan de hand van bespreking in de BNC nog op enkele punten wijzigt. Indien dit de inhoud raakt, zal dit aan u worden voorgelegd voorafgaand aan de bespreking in de ministerraad.

### *Internationale/Europese context*

Recent zijn in het kader van 'één stof, één beoordeling' de taken van de verschillende EU-agentschappen herschikt en ook zijn er in het kader van verschillende wetgevingen, werkafspraken gemaakt om taken toe te delen aan ECHA. De voorgestelde verordening legt deze (nieuwe) taken vast.

### *Politieke context*

Het kabinet zet zich ervoor in dat de veiligheid van chemische stoffen op adequate wijze wordt beoordeeld. De verbetering van de organisatie en het financieringsmodel maakt ECHA toekomstbestendig en draagt bij aan de efficiëntie en transparantie van de organisatie. Dit zal ten goede komen aan de kwaliteit en consistentie van de beoordeling van chemische stoffen en het principe van 'één stof, één beoordeling' bevorderen, waarvan het kabinet voorstander is.

### *Financiële/juridische overwegingen*

Er wordt positief geadviseerd over de bevoegdheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De financiële consequenties voor de EU-begroting bedragen naar verwachting k€ 577 over 2027 en k€ 2956 vanaf 2028, waarin tevens inbegrepen een bijdrage van EFTA-landen.

De verwachting is dat het Commissievoorstel geen consequenties heeft voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden. Eventuele beperkte budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *Strategie*

Het kabinet is voorstander van de voorgestelde verordening. Wel verdienen een aantal voorgestelde bepalingen aandacht, die zullen door Nederland tijdens de raadswerkgroep naar voren worden gebracht.<sup>1</sup>

### **Onze referentie**

IENW/BSK-2025/229491

### **Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster D

### **Bijlage(n)**

3

## **Bijlagen**

| <b>Volgnummer</b> | <b>Naam</b>                                                                                                                                                                                                | <b>Informatie</b>                                                                                                                                                                              |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                 | BNC-Fiche ECHA-basisverordening                                                                                                                                                                            | Samenvatting voorstel ECHA-basisverordening van de Europese Commissie, beoordeling daarvan en onderhandelingsinzet                                                                             |
| 2                 | Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Chemicals Agency and amending Regulations (EC) No 1907/2006, (EU) No 528/2012, (EU) No 649/2012 and (EU) 2019/1021 | Voorstel voor een verordening die de taken van het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen en diens comités specificeert, regels stelt voor het bestuur van ECHA en de financiering daarvan |
| 3                 | Annexes to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Chemicals Agency                                                                                    | Bijlagen bij het Commissievoorstel                                                                                                                                                             |

<sup>1</sup> Een raadswerkgroep is een beleidsvoorbereidende commissie van ambtenaren uit de EU-lidstaten die zich buigt over voorstellen van de Europese Commissie alvorens deze aan de Raad van Ministers worden voorgelegd.

|  |                                                                                                            |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | and amending Regulations (EC)<br>No 1907/2006, (EU) No<br>528/2012, (EU) No 649/2012<br>and (EU) 2019/1021 |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2025/229491

**Opgesteld door**  
DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster D

**Bijlage(n)**  
3



Minister van Justitie en Veiligheid

# nota

## Bijlage(n)

1. BNC-fiche EU voorraden strategie: de materiële paraatheid van de EU ten aanzien van crises bevorderen

### 1. Aanleiding

Op 9 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een voorstel gepubliceerd inzake de EU voorraden strategie.

Het voorstel voorziet, samen met de strategie voor medische tegenmaatregelen, in de opvolging van voorgenomen acties uit de Europese strategie voor een Paraatheidsunie. Beide strategieën hebben als doel de toegang tot essentiële goederen te allen tijde te waarborgen, vooral tijdens crisissituaties. De voorradenstrategie wordt voor een deel uitgewerkt in de verordening die het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming herzielt (UCPM verordening), die onderdeel uitmaakt van het brede pakket dat de Commissie recentelijk heeft gepresenteerd als voorstel voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028 - 2034.

### 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche.

### 3. Kernpunten

- De Europese Commissie beoogt met dit voorstel de samenwerking tussen lidstaten en de EU instellingen te versterken door de oprichting van een voorradennetwerk en door de strategische reserves van de EU ten behoeve van de crisisparaatheid verder uit te breiden.
- Het voorstel wordt positief ontvangen en het kabinet verwelkomt de strategie van de Commissie, evenals de inzet voor een sector-overstijgend overzicht en de coördinatie van de initiatieven binnen de EU. Deze strategie sluit nauw aan bij het te starten nationale onderzoek naar de rol van strategische voorraden en draagt bij aan de verdere versterking van het Nederlandse weerbaarheidsbeleid.

### 4. Toelichting

#### Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (de BNC op 3 september en de CoCo op 9 september), wordt het fiche naar verwachting ter instemming

aangeboden aan de MR van 12 september 2025 en daarna naar de Kamer verzonden.

- Verdere behandeling van het voorstel verloopt via de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

#### Kernpunten

Het voorstel heeft tot doel de samenwerking tussen de lidstaten en de EU-instellingen te versterken, teneinde de toegang tot essentiële goederen te allen tijde te waarborgen in crisissituaties. Dit wordt nagestreefd door onder meer het uitvoeren van EU-brede risicoanalyses, het verder uitbreiden van het noodhulpreserve-instrument rescEU ter versterking van de crisisparaatheid, en het bevorderen van civiel-militaire samenwerking, publiek-private partnerschappen en internationale samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

#### Beoordeling

- Het kabinet staat positief tegenover het voorstel, dat aansluit op de verdere versterking van het Nederlands weerbaarheidsbeleid.
- Het voorstel heeft een algemeen karakter, waardoor veel voorstellen nog concrete uitwerking vereisen voordat hier een goed oordeel over geformuleerd kan worden. Ook liggen enkele onderdelen dicht tegen nationale bevoegdheden aan. Het kabinet zal erop toezien dat bij de uitwerking van de voorstellen de verhouding tot de nationale bevoegdheden zorgvuldig wordt gewaarborgd.
- Het kabinet beoordeelt de subsidiariteitstoets positief, omdat de mededeling gericht is op het versterken van de EU-paraatheid en weerbaarheid, waarbij optreden op EU-niveau noodzakelijk en passend is en meerwaarde kan worden behaald door een goede aansluiting te waarborgen van de samenwerking op nationaal, bilateraal en EU-niveau.
- Het oordeel van het kabinet op de proportionaliteitstoets is positief. Het voorgestelde optreden is namelijk geschikt om het doel te bereiken.

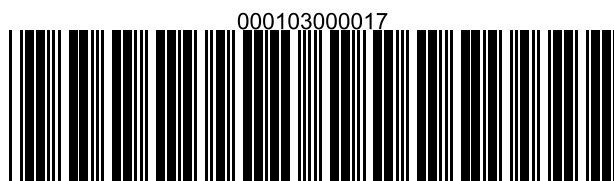
### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### **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.



## Digitale minuut: BNC fiche stockpiling strategy (BNC-lijn) - 6695062



Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden

11-09-2025 om 12:04

### BNC fiche stockpiling strategy

#### Afsluiten -

Externe id's:  
Instructie: BNC fiche stockpiling strategy (EU voorradenstrategie)  
Toelichting op documenten: -

### Werkstroomverloop

Ter info - 04-09-2025 07:44

Afstemmen -  
01-09-2025 09:27



Ter info -  
30-08-2025 18:39

Eindparaaf - Minister van JenV  
30-08-2025 13:36



Paraferen -  
29-08-2025 15:50



Visie vooraf -  
29-08-2025 11:27



Ter info -  
27-08-2025 22:14

Paraferen -  
27-08-2025 19:47





|                                                                                            |                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Paraferen -</b><br>27-08-2025 19:35                                                     |  |
| <b>Ter info -</b><br>27-08-2025 16:15                                                      |                                                                                     |
| <b>Visie vooraf -</b><br>27-08-2025 16:15                                                  |  |
| <b>Document 'BNC-fiche EU voorradenstrategie.docx' toegevoegd door</b><br>27-08-2025 15:04 |  |
| <b>Document 'Beslisnota Stockpiling strategy.docx' toegevoegd door</b><br>27-08-2025 15:04 |  |

71g/25



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Aan

Minister VWS

Deadline: 08-09-2025

Directie Internationale  
Zaken  
Team B Europa

Ontworpen door

## nota

(ter beslissing)

BNC-fiche: EU strategie inzake de beschikbaarheid van  
medische tegenmaatregelen voor crisisparaatheid

Datum Document  
27-08-2025

Kenmerk  
4196915-1087084-IZ

Bijlage(n)  
2

25/8 6/9

### 1. Aanleiding

- Op 9 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een 'Medical Countermeasures Strategy' gepresenteerd, waarmee zij de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen (hierna: MTM) wil borgen ten behoeve van de crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging. Het betreft een mededeling, geen wet- of regelgeving (bijlage 1).
- De strategie omvat een groot aantal acties en initiatieven op EU-niveau, ter aanvulling en ondersteuning van de activiteiten die lidstaten zelf op dit vlak uitvoeren. In de bijlagen van de strategie worden een viertal prioritaire typen gezondheidsbedreigingen geïdentificeerd en wordt er tevens een EU-medische noodvoorradenplan gepresenteerd.
- Voor mededelingen van de Commissie dient een Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche te worden aangeboden aan het Parlement, met daarin de inhoudelijke hoofdlijnen en een kabinetsappreciatie daarvan.
- VWS is penvoerder voor dit fiche en er zijn een brede interdepartementale consultatie uitgevoerd.
- Samen met de MTM-strategie heeft de Commissie de EU-voorraden strategie uitgebracht op 9 juli jl. JenV is penvoerder van het BNC-fiche hierover. Gezien de synergiën tussen deze twee strategieën, is het concept BNC-fiche over de EU voorraden-strategie ook bijgevoegd (bijlage 2).

### 2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de inhoud van dit BNC fiche.
- Indien u akkoord bent, zal het fiche (bijlage 2) ter bespreking worden voorgelegd in het interdepartementale CoCo-overleg van 9 september en daarna worden doorgeleid naar de MR van 12 september.

8



- Na MR-akkoord stuurt de minister van Buitenlandse Zaken het fiche naar de beide kamers der Staten-Generaal.
- Vanwege dit proces is de deadline 1 september.

Directie Internationale Zaken  
Team B Europa

**Kenmerk**  
4196915-1087084-IZ

### 3. Kernpunten

#### Hoofdpijnen van de strategie

- Met de strategie wil de Commissie voortborduren op recente ervaringen met gezondheidscrisis, waaronder Covid-19, waarbij er sprake was snel toenemende vraag, tekortschietende productie en onevenwichtige verdeling van medische tegenmaatregelen, zoals vaccins en persoonlijke beschermingsmiddelen, wereldwijd.
- De Commissie wil met de strategie de gehele leveringsketen van MTM versterken, met een breed scala aan acties gericht op gezondheidsinlichtingen, waarschuwingssystemen, de monitoring en surveillance van gezondheidsbedreigingen en de toeleveringsketens van MTM die daarbij van belang zijn.
- De nadruk zal daarbij liggen op vier typen gezondheidsbedreigingen: i) *respiratoire en via contact overdraagbare virussen*; ii) *vectorgebonden en zoönotische virussen*; iii) *antimicrobiële resistentie (AMR)* en iv) *militaire en/of chemische, biologische en radio nucleaire bedreigingen (CBRN)*. De Commissie zal voor deze bedreigingen een lijst met kritieke MTM opstellen.
- Daarnaast zal worden geïnvesteerd in het versnellen van onderzoek en ontwikkeling, onder meer via een *Medical Countermeasures Accelerator* (one-stop-shop loket), *EU ontwikkelings 'hubs'* voor diagnostica, voor therapeutica en voor vaccins, de oprichting van een *EU-netwerk van MTM productielocaties* en verdubbeling van een *investeringsfonds* van de Commissie (HERA Invest).
- Daarnaast zal de Commissie onderzoeken welke kwetsbaarheden er bestaan bij de toeleveringsketens van MTM die niet gedekt worden door bestaande lijsten van met name kritieke geneesmiddelen. Ook zal de Commissie de mogelijkheden voor gezamenlijk aankopen en aanbesteden op EU-niveau versterken.
- De Commissie wil verder investeren in EU- en mondiale samenwerking om zo crises elders te kunnen (helpen) voorkomen en/ of beheersen.
- Het vraagstuk van weerbaarheid en civiel-militaire samenwerking en de behoeften die vanuit dat perspectief en de NAVO worden gesteld met betrekking tot MTM-beschikbaarheid, zullen nadrukkelijk worden meegenomen. Ook zal er geïnvesteerd worden in een initiatief om de detectiecapaciteit rondom CBRN-bedreigingen op EU-niveau te vergroten.
- De Commissie stelt in het MTM noodvoorradenplan in de bijlage bij de strategie, dat zij wil komen tot een selectie en samenstelling van noodvoorraden van MTM op EU-niveau, ten behoeve van de vier genoemde gezondheidsbedreigingen. Deze zullen naar verwachting ondergebracht worden onder het al bestaande rescEU-instrument dat onderdeel vormt van het Uniemechanisme voor civiele bescherming, waarvoor er een versterking van het wettelijk kader is voorgesteld door de Commissie.
- Deze rescEU voorraden – waarvan ons land er één beheert – gelden momenteel als 'last resort' optie, maar kunnen straks onderdeel vormen van een geïntegreerd stelsel van nationale en Europese MTM-voorraden.





### **Kabinetsappreciatie**

Directie Internationale Zaken  
Team B Europa

**Kenmerk**  
4196915-1087084-IZ

- Het kabinet staat in de basis positief tegenover deze strategie die past bij een grotere aandacht voor paraatheid en weerbaarheid ten aanzien van de toenemende diversiteit en mogelijke gelijktijdigheid, van de vier door de Commissie geïdentificeerde gezondheidsbedreigingen.
- De strategie stelt een flink aantal acties voor op EU-niveau. Door de korte tijd die de Commissie hiervoor wil uittrekken, zet het kabinet wel vraagtekens bij de haalbaarheid hiervan.
- Een belangrijk discussiepunt betreft de wijze waarop de beschikbaarheid en leveringszekerheid van MTM geborgd moet worden. De strategie biedt een scala aan initiatieven in de gehele toeleveringsketen. Maar het is belangrijk steeds te bekijken welk doel daarmee beoogd wordt, ter paraatheid en bestrijding van welk type gezondheidsbedreiging en voor welke specifieke scenario's.
- Ook dient de impact van deze initiatieven op de bestaande MTM-toeleveringsketens meegewogen te worden, zowel op EU-niveau als initiatieven die lidstaten nationaal nemen. Bestaande kwetsbaarheden zoals terugkerende tekorten van geneesmiddelen en/of medische hulpmiddelen die (ook) in de reguliere gebruikt worden moeten niet verergerd worden. In deze situaties dienen ook alternatieve opties onderzocht te worden.
- Tegelijkertijd vereisen paraatheid en weerbaarheid ook concrete stappen. Zo bestaat er voor de paraatheid ten aanzien van potentiële (grootschalige) militaire conflicten de behoefte om MTM-voorraden aan te leggen om inzet van de strijdkrachten te kunnen borgen. En ten behoeve van de paraatheid op (grootschalige) uitbraken van infectieziekten zijn voorraden of productieafspraken ten aanzien van specifieke vaccins, geneesmiddelen en/ of andere medische producten van belang ter voorbereiding op situaties van plotselinge vraagtoename, productiebeperkingen en disruptie waarbij de verder toenemende geopolitieke spanningen nog extra onzekerheden met zich mee brengen.
- De EU-strategie past binnen het wettelijk kader op EU-niveau op het vlak van volksgezondheid, waarbij de EU een aanvullende, ondersteunende en coördinerende bevoegdheid heeft bij de paraatheid en respons rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheids crises. Omdat de strategie een mededeling betreft, is er geen sprake van overdracht van bevoegdheden. De strategie past ook in het bestaande wettelijk kader rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen.<sup>1</sup>
- De acties in de strategie zullen voor een belangrijk deel gefinancierd moeten worden uit de middelen onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027. De afgelopen jaren is al voor EUR 1,65 mld. aan noodvoorraden voor MTM incl. CBRN-apparatuur, aangeschaft ten behoeve van rescEU. De Commissie stelt onder het MFK 2028-2034 voor om de financiering van capaciteiten voor gezondheids crisisbestrijding inzake MTM onder te brengen onder het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en verordening (EU) 2022/2372 betreffende het kader van maatregelen bij een EU noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid.



### **Bijzondere aandachtspunten**

- De MTM-strategie is ambitieus en omvat een flink aantal activiteiten. Echter, zoals ook in het fiche aangegeven, vervangt deze EU-strategie niet de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten om hun eigen invulling te geven ten aanzien van de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen. De EU heeft niet de middelen noch structuren om dit voor lidstaten over te nemen. Bovendien zal veel afhangen van de vraag in hoeverre lidstaten betrokken willen worden bij de uitvoering van de verschillende acties die een gezamenlijk optreden vereisen. En bij de aankomende MFK-discussie 2028-2034 is ook de vraag hoeveel middelen er voor crisishulp en respons bij gezondheidscrisissen beschikbaar zullen komen.
- In de tekst van het BNC-fiche wordt verwezen naar het voormalige programma pandemische paraatheid, waarvoor het kabinet de financiering heeft stopgezet, terwijl er nog geen besluit genomen is over eventuele nieuwe middelen voor weerbaarheid van de zorg in brede zin, waar ook pandemische paraatheid in het kader van een 'all hazards' aanpak een plek in heeft.
- Zolang dit financiële knelpunt niet is opgelost, zal beleid, coördinatie en samenwerking op dit vlak slechts in beperkte mate mogelijk zijn. Deze bezuiniging in Nederland staat haaks op de ambities van de EU waar Nederland in beginsel positief tegenover staat. Dit is een kwetsbaarheid in het nationale beleid.
- Een belangrijk ander aspect betreft de veelheid aan initiatieven die er op EU, mondiaal en NAVO niveau genomen worden ten aanzien van de beschikbaarheid van MTM. Het is belangrijk om op basis van analyse, visie, realistische verwachtingen en samenwerking deze initiatieven aan elkaar te verbinden om overlap en onbedoelde gevolgen te voorkomen.

### **EU Voorraden strategie**

- Samen met de MTM strategie heeft de Commissie de EU voorraden strategie uitgebracht op 9 juli jl. Hiervoor dient ook een BNC-fiche voor worden opgesteld. JenV is hiervoor penvoerder, VWS heeft meegelezen op het (concept) fiche.
- De strategieën beogen samen opvolging te geven aan de voorgenomen acties uit de Europese strategie voor een Paraatheidsunie. De voorraadstrategie kan gezien worden als 'paraplu' waar de medische tegenmaatregelen strategie onder valt.
- De voorradenstrategie ziet breder toe op kwetsbaarheden in toeleveringsketens, op oa. het gebied van medische producten, maar ook voor energie, landbouw- en voedingsproducten en kritieke grondstoffen.
- De voorradenstrategie zet in op (1) het verbeteren van de coördinatie tussen lidstaten en EU instellingen, (2) voorspellende analyses en strategische planning, (3) het versterken van de crisishulp via het identificeren van lacunes in strategische EU-voorraden, (4) een veerkrachtige en onderling verbonden logistieke- en transportinfrastructuur, (5) versterking van civiel-militaire samenwerking, (6) versterking van publiek – private samenwerking, (7) internationale samenwerking en externe partnerschappen.





- Belangrijke punten in het voorraadstrategie fiche vanuit VWS perspectief zijn:
  - Het aanhouden van strategische voorraden naast andere maatregelen kan een instrument zijn om potentiële tekorten op te vangen en de leveringszekerheid van bepaalde goederen borgen. Daarbij is het van belang om rekening te houden met mogelijk marktversturende effecten.
  - Er wordt al gewerkt met sectorale voorraden. Deze strategie dient daarom overkoepelend te zijn. De sectorale mechanismen dienen wel goed in tact te blijven/meegenomen te worden in de bredere coördinatie. Het opzetten van een voorraadvormingsprogramma vraagt mogelijk om een groot aantal beleidsmatige, financiële en organisatorische overwegingen en stappen. Hierbij is het van belang om de inzet van strategische voorraden steeds in het kader te zien van het beoogde doel ervan, het type crisis en de onderliggende scenario's. Het borgen van leveringszekerheid vereist een scala aan instrumenten, waaronder strategische voorraden, waarbij onderlinge afhankelijkheden in toeleveringsketens goed in kaart moeten worden gebracht. Ook vereist het onderhouden van voorraden maatwerk per sector.
  - Een voorbeeld wat concreet wordt aangehaald in het BNC fiche over de voorradenstrategie is dat via het RescEU instrument door Nederland meegewerkt wordt aan de aanleg van MTM voor de bestrijding van gezondheidscrisis en voor de paraatheid op CBRN dreigingen. In samenwerking met de private sector beheert- en exploiteert NL een voorraad medische apparatuur die de afgelopen jaren verschillende keren is ingezet.
  - Op het gebied van geneesmiddelen dient er in algemene zin goed onderscheid gemaakt te worden tussen veiligheidsvoorraden en strategische voorraden in bredere zin.

#### 4. Toelichting

##### a. *Draagvlak politiek*

- In december 2024 heeft het kabinet de noodzaak uitgesproken om de weerbaarheid van Nederland tegen militaire en hybride dreigingen te versterken via een maatschappij brede aanpak voor zowel maatschappelijke weerbaarheid als militaire paraatheid.<sup>2</sup>
- De Kamer heeft de motie Idsinga aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen de stand van zaken over strategische voorraden en vitale infrastructuur te presenteren dan wel een uitvoeringsplan voor te leggen en waarbij ook de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over strategische voorraden uit 2022 worden meegenomen, zoals aangegeven in het Hoofdlijnenakkoord.<sup>3 4</sup>

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 852, nr. 333.

<sup>4</sup> [Focus op strategische voorraden | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)



- Deze EU-strategie inzake medische tegenmaatregelen kan bijdragen aan de doelstellingen van een betere paraatheid en weerbaarheid van Nederland en de EU tegen internationale crises en zal naar verwachting geen weerstand oproepen.

Directie Internationale Zaken  
Team B Europa

**Kenmerk**  
4196915-1087084-IZ

*b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie*

Deze strategie sluit aan op verschillende maatschappelijke discussies over de paraatheid en weerbaarheid van de maatschappij ten aanzien van ernstige gezondheids crises. De strategie richt zich vooral op acties op EU-niveau die de Commissie wil ondernemen ter aanvulling, ondersteuning of coördinatie van het beleid rondom MTM door lidstaten.

*c. Arbeidsmarkteffecten zorg- en welzijnsveld*  
N.v.t.

*d. Gevolgen administratieve lasten*  
N.v.t.

*e. Financiële en personele gevolgen VWS en uitvoeringsorganisaties*  
Geen directe gevolgen; acties op basis van de EU-strategie kunnen mogelijk relevant zijn voor nationaal beleid in het kader van weerbaarheid en de zogenaamde "all hazards" aanpak op nationaal niveau.

*f. Juridische aspecten haalbaarheid*  
N.v.t.

- g. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)*
- VWS-intern: IZB, GMT, PDWZ, IZ, DCC, WJZ, PZo (regeldruk), FEZ; VWS-extern: RIVM; Interdepartementaal: JenV/ NCTV, DEF, OCW, EZK, LNVN, IenW, FIN/ IRF, SZW, BZ.
  - Vervolgproces: het fiche wordt op 3 september besproken in het BNC-overleg, op 9 september in de CoCo en op 12 september in de MR.

*h. Toezeggingen*  
N.v.t.

*i. Fraudetoets*  
N.v.t.

## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Deze nota ter beslissing wordt met een Kamerbrief meegezonden.







TER BESLISSING GRAAG UITERLIJK MAANDAG 18/8 RETOUR IVM BESPREKINGEN BNC/HCEU

Aan de minister 17/8

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Generale Thesaurie  
Directie Buitenlandse  
Financiële Betrekkingen

## nota

Nota Kabinetsappreciatie MFK/EMB-voorstellen, BNC-fiches NRPP/Performance Framework, presentatie minister-president

Persoonsgegevens

### Aanleiding

- Op 16 juli jl. presenteerde de Europese Commissie de voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK), eigenmiddelenbesluit (EMB) en de onderliggende sectorale verordeningen. Bijgevoegd vindt u een concept-Kamerbrief met kabinetsappreciatie over de overkoepelende MFK/EMB-voorstellen voor bespreking in de HCEU/REA. Tevens zijn de concept-BNC-fiches over de nationale en regionale partnerschapsprogramma's (NRPP) en het *Performance Framework* toegevoegd. Financiën is samen met BZ penvoerder van het NRPP-fiche en Financiën is ook penvoerder van het *Performance Framework*-fiche.
- Tevens vindt u bijgevoegd ter informatie een presentatie over het MFK voor de MP die gegeven zal worden door  en  op 21 augustus.

### Datum

11 augustus 2025

### Notanummer

2025-0000255758

### Bijlagen

1. Kamerbrief MFK/EMB
2. BNC-fiche NRPP
3. BNC-fiche performance framework
4. Presentatie MP

### Beslispunten

- Bent u (minister/staatssecretaris) akkoord met doorgeleiding van de bijgevoegde Kamerbrief met de kabinetsappreciatie van MFK/EMB-voorstellen naar de HCEU/REA? Voor stas FB&D zijn m.n. de passages over de (nieuwe) eigen middelen in relatie tot douane en fiscale dossiers relevant (op pagina p.5, p.7, p.18-25, p.27).
- Bent u (minister) akkoord met doorgeleiding van de bijgevoegde BNC-fiches (NRPP en *Performance Framework*) naar de BNC en de CoCo?
- Graag uw akkoord (minister) voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

nee. Te open houding  
mbt eigen middelen  
↳ graag bespreken.

### Kernpunten

- Wij adviseren u in te stemmen met de voorliggende stukken voor doorgeleiding richting de HCEU/REA/MR en BNC/CoCo/MR.
- De overkoepelende Kamerbrief MFK- en EMB-voorstellen zijn ambtelijk interdepartementaal afgestemd. De planning voor verdere afstemming van de brief is HCEU (21 augustus), REA (26 augustus) en MR (29 augustus).
- Daarnaast worden er BNC-fiches opgesteld over de sectorale MFK-voorstellen. De Kamerbrief met de kabinetsappreciatie over de MFK- en EMB-voorstellen is leidend voor wat betreft de kabinetsinzet en de BNC-fiches over de sectorale



MFK-voorstellen sluiten hierop aan. De planning voor verdere afstemming van de fiches is BNC (19 augustus), CoCo (26 augustus) en MR (29 augustus).

- Proces Brussel: In juli hebben de eerste technische Raadswerkgroepen plaatsgevonden. Na de zomer zal via de Raadswerkgroepen en CRP toegewerkt worden naar bespreking van een 'negotiating box' (onderhandelingsdocument) in de RAZ en ER van december. De verwachting is dat in de aankomende periode niet over de budgetten gesproken zal worden (niet voor 2026). Het EMB zal tevens in de Ecofinraad worden besproken.

### **Toelichting**

#### Samenvatting kabinetsappreciatie:

- Het kabinet verwelkomt de voorgestelde modernisering van het MFK door meer focus te leggen op strategische prioriteiten en hier een groter aandeel van de EU-begroting aan te alloceren. Dit sluit aan bij de MFK-inzet uit de Kamerbrief van 28 maart jl. Een groter deel van het budget gaat naar concurrentievermogen, asiel en migratie, en veiligheid en defensie.
- Het kabinet is positief over de voorgestelde vereenvoudiging van de EU-begroting en de bredere toepassing van resultaatgericht begroten, hoewel het kabinet vragen heeft bij de uitwerking en de gevolgen voor de administratieve lasten in de lidstaten.
- Ten aanzien van de financiële consequenties is opgenomen dat NL teveel bijdraagt. De eerste voorlopige en partiële inschatting op basis van de (nog beperkt) beschikbare cijfers is dat het voorstel zou leiden circa 4,5-5,4 miljard euro per jaar extra voor Nederland ten opzichte van de huidige raming. Dit is het gevolg van
  1. De voorgestelde omvang van het MFK (0,5 mld. inclusief NGEU) en de OEK-faciliteit (0 tot 0,9 mld. afhankelijk van verdeling leningen/giften)
  2. Het eigenmiddelenbesluit (2 mld. door ontbreken korting en 0,5 mld. door verlaging perceptiekosten)
  3. De opgave uit het Hoofdpijnenakkoord (1,6 mld.)
- In de appreciatie is aangegeven dat dit moet worden gecorrigeerd. Het kabinet zal hiervoor kijken naar de verlaging van het voorgestelde MFK (waarbij de modernisering overeind moet blijven), en de inkomstenkant (EMB) waarbij het kabinet het behoud van de bni-korting en de perceptiekostenvergoeding op het huidige niveau (25%) nodig acht.
- Het is op dit moment niet mogelijk een inschatting van de netto-posities van de lidstaten te maken, omdat er nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.
- Over de voorstellen voor nieuwe eigen middelen is opgenomen dat het kabinet open staat voor de introductie van een eigen middel op basis van opbrengsten uit CBAM en ETS1 (in aangepaste vorm voorgesteld). Meer informatie/analyse is nodig voor een beoordeling van de overige drie nieuwe eigen middelen: een eigen middel gebaseerd op niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval ('e-waste'), op de markt gebrachte tabaksfabrikaten en tabak-gerelateerde producten en een omzetbijdrage van grote ondernemingen (CORE).
  - Het voorstel omtrent tabak is gerelateerd aan het gelijktijdig gepubliceerde richtlijnvoorstel voor de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns.
  - Ten aanzien van CORE is opgenomen dat het kabinet een kritische grondhouding heeft.
  - U ontvangt een nadere appreciatie van alle voorgestelde nieuwe eigen middelen zodra er meer informatie van de Commissie is (waaronder de cijfers om de impact op de afdrachten te berekenen). Hierbij zal ook

worden gezien of de voorgestelde nieuwe eigen middelen gevolgen hebben voor de nationale belastinginkomsten. Ten aanzien van CORE is de verwachting dat dit de belastbare winst en daarmee de belastinginkomsten in Nederland zal verminderen.

- In de brief is opgenomen dat het kabinet in algemene zin geen voorstander is van het aangaan van gemeenschappelijke schuld voor nieuwe Europese instrumenten. Dit geldt dus ook voor de voorgestelde leeninstrumenten onder de headroom (crisisinstrument en leningen voor de uitvoering van NRPPs). Ten aanzien van de voorgestelde leningen onder Global Europe – het risico ligt hierbij binnen de EU-begroting – is opgenomen dat als de mogelijkheden tot het verstrekken van leningen aan derde landen verder gaan dan nu het geval is, het kabinet daar kritisch naar zal kijken.
- Het kabinet verwelkomt in de brief het voorstel van de Commissie om de rentebetalingen en aflossing van de leningen van NGEU op te nemen onder de MFK-plafonds vanaf 2028.
- Het kabinet verwelkomt de voorgestelde samenvoeging van verschillende fondsen en programma's in gedeeld beheer in 27 NRPPs. Hoewel er vragen zijn over administratieve lasten en uitvoerbaarheid ziet het kabinet in den brede de toegevoegde waarde van de nationale plannen, waar middelen in gedeeld beheer op integrale wijze samenkomen gekoppeld aan hervormingen.
- Het kabinet verwelkomt versterking van de rechtsstaatconditionaliteit en behoud van de macro-conditionaliteit (onderdeel NRPP-fiche).
- Het kabinet signaleert dat in het voorstel voor het NRPP is opgenomen dat indien een betaling vanuit de Unie wordt opgeschort, bijvoorbeeld door het niet behalen van de doelstellingen of ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, de lidstaten hun verplichting dienen na te komen om betalingen aan eindbegunstigden voort te zetten. Hiermee ligt de prikkel voor hervormingen op de juiste plek, namelijk op het niveau van de lidstaten. Het kabinet merkt daarbij op dat het niet behalen van de doelstelling kan leiden tot een budgettair risico.
- Het kabinet verwelkomt het voorstel voor een *performance framework*, dat de prestaties op de begroting moet monitoren, maar heeft ook hier vragen bij de uitwerking en de gevolgen voor de administratieve lasten in de lidstaten.

#### Communicatie

Niet van toepassing.

#### Politiek/bestuurlijke context

- 
- 
- 

Eenheid kabinetsbeleid

Eenheid kabinetsbeleid

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Punten onder het kopje politiek/bestuurlijke context in de mate dat deze de eenheid van kabinetsbeleid schaden.



Aan  
Van  
Via  
Kopie aan  
Afgestemd met

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

R

Bescherming persoonlijke levenssfeer

**TER BESLISSING**

**Datum**

14 augustus 2025

**Onze referentie**

BZ2519285

**Opgesteld door**

Bescherming persoonlijke levenssfeer

**Uiterlijk bij**

14 augustus 2025

**Plandatum/Deadline**

**Kamer**

3 september 2025

**Bijlage(n)**

4

# nota

Kabinetsappreciatie MFK- en EMB voorstellen Europese Commissie

## Aanleiding

- Op 16/7 jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar voorstellen voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK) vanaf 2028, het eigenmiddelenbesluit (EMB) en de onderliggende sectorale voorstellen gepresenteerd. Het kabinet dient uiterlijk 3/9 a.s. de kabinetsappreciatie van deze voorstellen met de Kamer te delen.
- U bent per bulletin (bijgevoegd) geïnformeerd over de kern van de voorstellen.

## Geadviseerd besluit

Graag uw akkoord op:

- De overkoepelende Kamerbrief met kabinetsappreciatie MFK- en EMB-voorstellen.
- Het BNC-fiche over de eerste pijler van het voorgestelde vereenvoudigde MFK; de Nationale en Regionale Partnerschap Plannen (hierna: NRPP). Het BNC-fiche over de derde pijler 'Global Europe' ging u separaat toe ter akkoord.

## Kernpunten

- De Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen voor het MFK en EMB bouwt voort op de Kamerbrief van 28/3 jl. over de NL inzet op hoofdlijnen voor het volgend MFK.
- Het kabinet verwelkomt de voorgestelde modernisering van het MFK waarbij de Commissie meer focus legt op strategische prioriteiten en hiervoor een groter aandeel van de EU-begroting reserveert. Op deze manier sluiten de Commissievoorstellen beter aan bij de uitdagingen van deze tijd en de prioriteiten van het kabinet voor het volgend MFK, namelijk het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament; een stevig asiel- en migratiebeleid; en veiligheid en defensie.
- In de appreciatie wordt tevens aangegeven dat het kabinet kritisch is op de budgettaire kant van het voorstel en daarom inzet op een verlaging van het voorgestelde MFK, waarbij de modernisering overeind dient te blijven. Evenmin is



sprake van een voor het kabinet acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het voorgestelde EMB. De inzet is om dit aan te passen.

- De Commissie stelt een vereenvoudigde begrotingsstructuur voor waarbij diverse programma's en fondsen uit het huidige MFK worden samengevoegd in drie pijlers: 1) NRPP, 2) EU concurrentiefonds, 3) Global Europe.
- In het NRPP-voorstel worden fondsen op het terrein van EZ, LVVN, SZW en A&M/J&V samengevoegd. Lidstaten dienen plannen op te stellen met mijlpalen en doelstellingen om uitbetaling uit deze fondsen te verkrijgen (resultaatgericht begroten). Het kabinet is in het BNC-fiche (BZ/DIE penvoerder) in beginsel positief over dit voorstel, maar heeft nog vragen over de uitvoerbaarheid.

**Datum**  
14 augustus 2025  
**Onze referentie**  
BZ2519285

## Toelichting

### *Interdepartementaal krachtenveld*

- De Kamerbrief en het NRPP BNC-fiche zijn op werkvloerniveau interdepartementaal afgestemd via het IDO MFK. De kabinetsinzet in de Kamerbrief is leidend en de BNC-fiches over de sectorale MFK-voorstellen moeten hierop aansluiten.

Eenheid van kabinetsbeleid

- De planning voor verdere afstemming van de kabinetsappreciatie is HCEU (21/8), REA (26/8) en MR (29/8). Het BNC-fiche wordt afgestemd via BNC (20-21/8), CoCo (26/8) en MR (29/8).

### *Appreciatie Commissievoorstellen MFK en EMB*

- Omvang MFK: Het ontbreekt volgens het kabinet aan afdoende scherpe financiële keuzes in het voorstel. Daarom zal het kabinet inzetten op een verlaging van het voorgestelde MFK waarbij de modernisering overeind dient te blijven.
- Budgettaire effecten: Hoewel een precieze inschatting van de voorgestelde verdeling van de nationale bijdragen aan de EU nog niet te maken is, vindt het kabinet op basis van eerste inschattingen dat NL in het voorstel teveel bijdraagt in vergelijking tot andere lidstaten. Met dit voorstel is er geen sprake van een acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het voorgestelde EMB. De inzet van het kabinet is dat dit moet worden aangepast. Het kabinet verwacht dat een korting op de bni-afdracht noodzakelijk is om dit te bereiken (deze ontbreekt in het Commissievoorstel). Tevens wordt ingezet op behoud van de perceptiekostenvergoeding op het huidige niveau van 25%, terwijl de Commissie heeft voorgesteld deze te verlagen naar 10%.
- Gemeenschappelijke schuld: in algemene zin is het kabinet geen voorstander van het aangaan van gemeenschappelijke schuld voor nieuwe Europese instrumenten, conform het Regeerprogramma. Het kabinet is daarom ook tegen de voorstellen van de Commissie voor een generiek instrument met gemeenschappelijke leningen voor crisissituaties en een leenfaciliteit voor het ophogen van de NRPPs.

Mogelijke leningen aan Oekraïne die gefinancierd worden door schulduitgifte van de Unie beschouwt het kabinet als de facto voortzetting van het bestaande EU-beleid ten aanzien van Oekraïne sinds de start van de grootschalige Russische invasie. Het verlenen van macro-economische bijstand aan derde landen kent een lange historie en de inzet van dit instrument is door Nederland altijd gesteund. De Commissie stelt voor om ook buiten macro-financiële bijstand leningen aan derde landen te verstrekken (zogenaamde "beleidsleningen"), zoals eerder is gedaan in de Westelijke Balkan-faciliteit en de faciliteit voor Moldavië. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

**Datum**  
14 augustus 2025  
**Onze referentie**  
BZ2519285

- Vereenvoudiging: De voorgestelde vereenvoudiging van de fondsenstructuur draagt volgens de Commissie bij aan een beter uitvoerbaar MFK, waarbij het voor het kabinet belangrijk is dat de administratieve- en uitvoeringslasten beperkt worden. Het kabinet heeft nog vragen over hoe de voorgestelde vereenvoudiging zal uitpakken voor de uitvoering in de lidstaten. Het kabinet zal de Commissie hierover bevragen.
- Resultaatgericht begroten: Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om het principe te hanteren dat vooraf vastgestelde voorwaarden of prestaties behaald dienen te worden voordat middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Wel heeft het kabinet nog vragen over bijvoorbeeld de administratieve lasten en hoe het voorstel in de praktijk uit zal pakken in Nederland.
- Flexibiliteit: De Commissie stelt een grotere mate van budgetflexibiliteit voor om beter met onvoorziene omstandigheden om te kunnen gaan. Het kabinet is voorstander van het vergroten van de financiële flexibiliteit van de begroting, mits op de juiste manier vormgegeven. Het kabinet hecht daarbij ook aan voorspelbare Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting en voldoende betrokkenheid van de Raad.
- Rechtsstaat: het kabinet verwelkomt de voorgestelde versterking van de rechtsstaatconditionaliteit. Het kabinet vindt het essentieel dat wordt voldaan aan de strikte beginselen van de rechtsstaat en fundamentele rechten om fondsen te kunnen ontvangen uit de EU-begroting.

#### *MFK-briefing voor MP*

- Op maandag 18 augustus geven ambtelijk BZ en FIN een briefing aan MP over het MFK (op verzoek AZ). Deze briefing (presentatie bijgevoegd) is vergelijkbaar met de briefing die u heeft gehad op 7 juli jl. Tijdens de briefing zal toelichting worden gegeven op de Commissievoorstellen, de kabinetsappreciatie en de Europese onderhandelingen.

## Bijlagen

1. Kamerbrief Kabinetsappreciatie MFK- en EMB voorstellen Europese Commissie
2. BNC-fiche Oprichting van het Europees Fonds voor Nationale en Regionale Partnerschap plannen (NRPP)
3. Presentatie MFK-briefing voor MP
4. Bulletin M MFK-voorstellen Europese Commissie

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur  
Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

**Directoraat-generaal Agro**  
Directie Europees,  
Internationaal en Agro  
economisch beleid

**Auteur**

**TER BESLISSING**

**Datum**

18 augustus 2025

**Kenmerk**

DGA-EIA / 100650328

**nota**  
TER BESLISSING

BNC-fiches LVVN Meerjarig Financieel Kader (MFK)

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**

**Parafenroute**

[Redacted signature area]

### Aanleiding

Op 16 juli jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) na 2027. U bent hier bij nota van 18 juli over geïnformeerd en op 24 juli en 18 augustus vonden besprekingen met u plaats. Begin augustus heeft u op de nota van 5 augustus akkoord gegeven om de concept BNC-fiches waarop LVVN penvoerder is (GLB, GMO en GVB) te bespreken in de BNC, in deze nota vindt u de uitkomst van deze BNC.

### Advies

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de voor LVVN relevante BNC-fiches (NRPP, GLB, GVB en GMO) en verzending aan de CoCo (donderdag 28 augustus 15:00). Uw akkoord is noodzakelijk vóór verzending, u wordt daarom gevraagd om voor woensdag 27 augustus te reageren.
- U kunt kennismaken van de openstaande politieke punten voor de LVVN relevante BNC-fiches.

### Kernpunten

- Het MFK-pakket bestaat uit een overkoepelende Kamerbrief en BNC-fiches over de sectorale voorstellen.
- De interdepartementale afstemming van de Kamerbrief loopt via de HCEU – REA, daarover wordt u separaat geïnformeerd.
- Voor LVVN zijn in het MFK-pakket de volgende BNC-fiches relevant:
  - BNC-fiche National and Regional Partnership Plan, NRPP (BZ/FIN penvoerder);

- BNC-fiche Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, GLB (LVVN penvoerder);
- BNC-fiche Gemeenschappelijk Visserijbeleid en Oceanenpact, GVB (LVVN penvoerder);
- BNC-fiche Gemeenschappelijke Marktordening, GMO (LVVN penvoerder);
- Begin augustus heeft u akkoord gegeven op de LVVN-inzet en de concept BNC-fiches. In de BNC is op een aantal punten ambtelijk geen overeenstemming bereikt. Dit betreft politieke punten die voor het merendeel ook terugkomen in de Kamerbrief waarover u in de REA nog zal spreken.
- Hieronder vindt u per BNC-fiche de punten waarover geen overeenstemming is bereikt in de BNC en waar nadere politieke afstemming voor nodig is (geel gearceerd en tussen vierkante haken in de stukken).

*BNC-fiche National and Regional Partnership Plan (NRPP)*

[Redacted text block for NRPP]

*BNC-fiche Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)*

[Redacted text block for GLB]

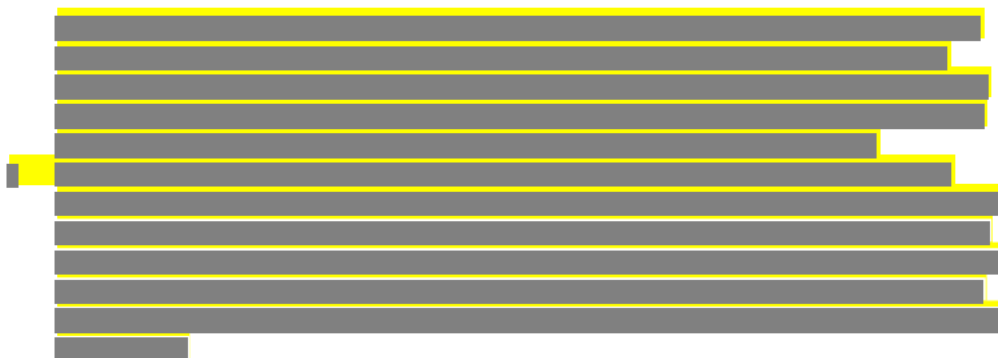
*BNC-fiche Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB)*

[Redacted text block for GVB]

*BNC-fiche Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)*

[Redacted text block for GMO]





### **Toelichting**

- Hier vindt u algemene achtergrondinformatie over de voor LVVN relevante BNC-fiches.

#### *BNC-fiche National and Regional Partnership Plan (NRPP)*

- Met het NRPP-voorstel wil de Commissie het bestaande landschap van Europese investeringsfondsen zogezegd vereenvoudigen en versterken. Daartoe worden veertien fondsen, waaronder het GLB en het GVB, ondergebracht in één kader. Van lidstaten wordt verwacht dat zij samen met regionale en lokale medeoverheden NRPP's opstellen. De NRPP's moeten een geïntegreerde visie bevatten op uitdagingen, hervormingen en investeringen in een lidstaat. Het NRPP-voorstel geeft naast het budget ook de voorwaarden voor de uitvoering van het GLB en is daarmee leidend voor het GLB-voorstel.

#### *BNC-fiche Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)*

- Zoals hierboven beschreven, wordt van lidstaten verwacht dat zij een NRPP opstellen. Daarbinnen moeten volgens het voorstel van de Commissie interventies uit de 'GLB-toolbox' worden uitgewerkt, waarvan een deel beschermd wordt met een minimaal gegarandeerd budget.
- Beleidsmatig gezien geeft de voorgestelde GLB-toolbox een uitbreiding van mogelijkheden. Denk aan de mogelijkheid om (hogere) vergoedingen te bieden voor publieke diensten die niet beloond worden door de markt of voor nadelen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen. Daarnaast wordt een interventie geïntroduceerd voor steun aan boeren in gebieden met een hoge nitraatconcentratie, gericht op extensivering of diversificatie.
- GLB-budget per lidstaat wordt bepaald op grond van de NRPP-verordening en deels ingevuld tijdens nationale planvorming.
- Volgens het voorstel wordt cofinanciering voor de ecoregeling verplicht gemaakt en voor sommige interventies verhoogd. Bij cofinanciering lijkt er bovendien sprake van verschillende verplichte percentages tussen lidstaten.
- Als aanvragers boven bepaalde basissteunbedragen uitkomen, wordt volgens het voorstel de additionele basissteun afgebouwd. Over het meerdere bedrag (bijvoorbeeld boven € 20.000) wordt resterende steun beperkt. Boven € 100.000 wordt geen extra steun meer gegeven. Hiermee wil de Commissie de steun beperken voor hele grote bedrijven, bijvoorbeeld in Oost-Europa. Dit is gunstig voor het gelijk speelveld en de concurrentiepositie van de Nederlandse agrariërs. In Nederland lijkt het effect hiervan namelijk mee te vallen, het overgrote deel van de bedrijven zal geen afbouw ervaren (zie: tabel).
- In de GLB-verordening staat dat de Commissie de nationale aanbevelingen voor het GLB mag actualiseren 'as appropriate'. Tussentijdse wijzigingen (of

zelfs: wijzigingen achteraf) kunnen de GLB-uitvoering en de planvorming samen met medeoverheden belemmeren. Duidelijkheid over de eisen vóóraf is cruciaal, zeker nu het opstellen van een nationaal GLB-plan in de nieuwe NRPP-structuur uitvoeringstechnisch een zeer grote uitdaging gaat worden.

- Geoormerkte middelen voor plattelandsontwikkeling, eerder opgenomen in het GLB via het instrument LEADER, zijn in dit nieuwe MFK komen te vervallen. Wel blijft het instrument behouden en zitten er in de voorstellen voldoende haakjes voor het thema in het NRPP en het GLB. Een aandachtspunt is dat deze openingen zich voldoende vertalen naar een geborgde inzet.

#### *BNC-fiche Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB)*

- De verordening — die niet alleen ziet op het GVB maar ook op het *Ocean Pact* en maritiem beleid — is teruggebracht van 66 naar 5 artikelen. Voor sommige artikelen geldt dat ze terug te vinden zijn in de verordeningen voor het NRPP of het *performance framework*.
- Het voorstel beoogt een aantal randvoorwaarden neer te leggen voor de besteding van middelen voor de visserij- en aquacultuursector, de natuuropgave en andere prioriteiten voor maritiem beleid zoals beschreven in het Commissievoorstel voor een EU-Oceaanpact.
- Het kabinet constateert dat met het NRPP lidstaten de ruimte krijgen om hun eigen interventies op te stellen. Deze versimpeling zal volgens de Commissie ertoe leiden dat lidstaten beter in de gelegenheid worden gesteld het budget in te zetten voor de ondersteuning van hun eigen visserij en aquacultuur, onderzoek, regionale samenwerking en de implementatie van milieuwetgeving. Het kabinet staat hier positief tegenover.
- Tegelijk is het door de Commissie op voorhand gegarandeerde GVB-budget significant gekort.
- Ongeveer een derde van het huidige EMFAF-budget wordt besteed aan (Europees) wettelijke taken als datacollectie en controle en handhaving. De rest is bestemd voor innovatie, investeringen en natuurmaatregelen.
- Naast een beperkt budget worden door de Commissie hogere cofinancieringpercentages in het GVB-voorstel verankerd.

#### *BNC-fiche Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)*

- Met de voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) wil de Commissie de kwetsbaarheid voor geopolitieke onzekerheden verminderen, paraatheid en strategische autonomie vergroten en een beter inkomen voor de boer realiseren.
- In het voorstel blijft de steun voor sectoren via sectorale interventies behouden, waarbij deze voor de sectoren 'groenten & fruit' en bijenteelt verplicht blijven; en voor de sector eiwithoudende gewassen verplicht wordt.
- De steun aan producentenorganisaties voor groenten & fruit zal niet langer gefinancierd worden uit een EU-fonds.
- De schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk wordt ondergebracht in het NRPP in combinatie met minimaal 30% nationale cofinanciering. De huidige geoormerkte budgetten komen zodoende te vervallen.
- Ook maakt het voorstel het mogelijk om handelsnormen voor rund-, varkens-, schapen- en geitenvlees en kaas in te stellen en om traditionele vleesbenamingen wettelijk te beschermen.
- Het kabinet verwelkomt in het algemeen het voorstel. Daarbij acht het kabinet het wel van belang dat de administratieve lasten en regeldruk voor boeren, marktdeelnemers en de overheid beperkt blijven, het gelijke

**Directoraat-generaal Agro**

Directie Europees,  
Internationaal en Agro  
economisch beleid

**Kenmerk**

DGA-EIA / 100650328

speelveld op de interne markt in de EU wordt gerespecteerd en de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

- Op een aantal van deze punten heeft het kabinet aandachtspunten over de uitwerking en implementatie van de voorstellen.

Aan de Minister van Economische Zaken

**Directoraat-generaal  
Bedrijfsleven & Innovatie**  
Directie Innovatie

**Auteur**

**TER BESLISSING**  
**Datum**

7 augustus 2025

**Kenmerk**  
DGBI-I&K / 100400933

**nota**  
TER BESLISSING

BNC-fiche EFRO/Interreg/Cohesiefonds 2028-  
2034

**Kopie aan**  
Frans Verkaart  
Daan van Baar  
Sabine Klok

**Parafenroute**

**Bijlage(n)**  
1

## Aanleiding

Als onderdeel van het voorstel voor de begroting van de EU – het zogeheten Meerjarig Financieel Kader (MFK) – voor de periode 2028-2034 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 17 juli jl. een voorstel met bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europese Territoriale Samenwerking (Interreg) en het Cohesiefonds gepubliceerd (hierna: het voorstel).

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het concept BNC-fiche over het voorstel voor EFRO, Interreg en het Cohesiefonds. Daarnaast is het advies om in te stemmen met doorgeleiding van het BNC-fiche naar de BNC (19-8), CoCo (26-8), MR (29-8) en verzending naar het parlement.

## Kernpunten

- De Commissie stelt voor om de Europese fondsen onder het cohesiebeleid – EFRO, Interreg en het Cohesiefonds – in het volgende MFK onder de pijler 'National and Regional Partnership Plans' (NRPP) te plaatsen. Daarbij worden EFRO en het Cohesiefonds geïntegreerd in één plan per lidstaat, maar wordt Interreg buiten deze nationale plannen geplaatst, via een zogeheten Interreg Plan. De kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor het NRPP is uitgewerkt in een apart BNC-fiche.
- In het voorstel staan overkoepelende voorwaarden opgenomen voor de inzet van EFRO, Interreg en het Cohesiefonds binnen de NRPP pijler. Aanvullend gelden voor Interreg specifieke doelstellingen met focus op het bevorderen van betere Europese samenwerking tussen overheden, het versterken van de veiligheid in Europa en het vergroten van de weerbaarheid van regio's die grenzen aan Rusland, Belarus en Oekraïne.

Ook bevat het voorstel een aantal afwijkende bepalingen ten opzichte van het NRPP over de vormgeving en implementatie van Interreg.

- In het BNC-fiche staat dat het kabinet positief is over het voorstel van de Commissie om EFRO en het Cohesiefonds te integreren in één NRPP. Dit kan de coherentie tussen Europese fondsen versterken en bijdragen aan het verminderen van de overlap tussen doelstellingen. In een gezamenlijk visiepaper (oktober 2024) pleiten het kabinet en medeoverheden voor een gefocust cohesiebeleid dat zich richt op convergentie en concurrentievermogen, waarbij de fondsen onder het cohesiebeleid moeten worden ingezet op het stimuleren van drie transities: de digitale transitie, de sociale transitie (arbeidsmarkt) en de groene transitie. Onderzoek en innovatie zijn de dwarsdoorsnijder om deze transities te stimuleren. Hoewel het positief is dat de focus op regio's die sociaaleconomisch achterblijven behouden blijft, worden wel kanttekeningen geplaatst bij de brede formulering van de doelstellingen binnen het NRPP en bij het ontbreken van een gerichte thematische concentratie op innovatie.
- Verder is het fiche positief over het aparte plan en de aanvullende doelstellingen voor Interreg, omdat dit recht doet aan het grensoverschrijdende karakter van deze programma's.
- Tot slot worden in het fiche nog enkele aandachtspunten benoemd voor Interreg met betrekking tot de verdeling van het budget, de betrokkenheid van de lidstaat bij de uitvoering, de beperkte flexibiliteit, de vereisten voor het monitoringcomité en de benodigde administratieve capaciteiten. Daarover zal navraag worden gedaan bij de Commissie.

## Toelichting

- De fondsen onder het cohesiebeleid richten zich op het terugdringen van regionale onevenwichtigheden binnen de Europese Unie, het ondersteunen van minder ontwikkelde regio's en het bevorderen van Europese territoriale samenwerking. In het Commissievoorstel staat dat lidstaten daarbij specifiek aandacht moeten besteden aan achtergestelde regio's, duurzame stedelijke ontwikkeling en ultraperifere gebieden. Nederland ontvangt als welvarende lidstaat relatief weinig middelen uit deze fondsen.
- Interreg richt zich op vier vormen van samenwerking: (1) grensoverschrijdende samenwerking tussen aangrenzende regio's, (2) transnationale samenwerking over grotere gebieden, (3) interregionale samenwerking en (4) samenwerking in ultraperifere EU-gebieden.
- In de huidige programmaperiode is het ministerie van Economische Zaken (EZ) verantwoordelijk voor de coördinatie van EFRO en de drie Interreg-programma's die vallen onder de grensoverschrijdende samenwerkingsvorm, namelijk Interreg Duitsland-Nederland, Interreg Vlaanderen-Nederland en Interreg Euregio Maas-Rijn.