

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3341

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europese Normalisatiestrategie

Fiche: Wijziging Normalisatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3342)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling Europese Normalisatiestrategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een EU-strategie voor normalisatie – Mondiale normalisatie ter ondersteuning van een veerkrachtige, groene en digitale eenge-maakte markt in de EU
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 februari 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 31
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0031&qid=1644308586145>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

In deze mededeling presenteert de Commissie een nieuwe normalisatie-strategie. Gelijktijdig verscheen een voorstel voor een wijziging van de normalisatieverordening, een verslag over de implementatie van deze verordening en het jaarlijkse werkprogramma van de Unie voor Europese normalisatie voor 2022. Over de voorgenoemde wijziging van de verordening wordt een apart BNC-fiche opgesteld dat gelijktijdig aan uw Kamer wordt gestuurd. De strategie legt de nadruk op een betere afstemming tussen Europese beleidsprioriteiten en normalisatie, en onderstreept het belang van een goed functionerend Europees normalisatiestelsel ter ondersteuning van de interne markt. Europese normalisatie vindt plaats in een mondiale omgeving met steeds meer concurrentie. Veel derde landen stellen zich ten aanzien van normalisatie assertief op en geven hun industrie zo een concurrentievoordeel bij markttoegang en de uitrol van technologie. De mate waarin Europese partijen succesvol zijn op het gebied van internationale normalisatie is medebepalend voor het concurrentievermogen en de technologische soevereiniteit van Europa, voor ons vermogen om minder afhankelijk te zijn en voor de bescherming van Europese waarden, waaronder onze sociale en ecologische ambities.

Een norm of standaard is een vrijwillige afspraak tussen partijen over de specificatie van een product, dienst of proces. Normalisatie is een privaat proces waarbij belanghebbenden onder begeleiding van een normalisatie-instelling, een onafhankelijke private organisatie, tot een norm komen. Normalisatie kan door de overheid gebruikt worden om met beleid en regelgeving aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Op deze manier wordt de deskundigheid van de marktdeelnemers en andere belanghebbenden benut en kan de norm op een praktische manier invulling geven aan de doelvoorschriften in de regelgeving, bijvoorbeeld door invulling te geven aan technische veiligheids- of gezondheidseisen, volgens de laatste stand der techniek. Geharmoniseerde normen ontstaan wanneer de Commissie de Europese normalisatie-instellingen verzoekt om een norm te ontwikkelen als juiste invulling van de wettelijke eisen aan producten.

De normalisatiestrategie kondigt een reeks maatregelen aan, gebaseerd op de volgende vijf hoofddoelen.

Het eerste doel gaat over het anticiperen op en prioriteren van strategische normalisatiebehoefte. De Commissie wil het Europese normalisatiesysteem nadrukkelijker inzetten om de doelen van de groene en digitale transitie te behalen en de veerkracht van de interne markt te vergroten. Urgente normalisatietrajecten in dit kader, bijvoorbeeld schone waterstof en data, krijgen extra aandacht. Ten behoeve van een betere strategische coördinatie en planning rondom normalisatie is zij voornemens een *High-Level Forum* op te richten om te helpen anticiperen op toekomstige normalisatiebehoefte en het daarbinnen stellen van prioriteiten. Binnen de Commissie zal een Hoofd Normalisatie (*Chief Standardisation Officer*, CSO) aangesteld worden die binnen de gehele Commissie de normalisatieactiviteiten zal samenbrengen en coördineren. Deze CSO zal bijgestaan worden door een nieuw op te richten *Europees expertisecentrum voor normen*. Daarnaast zal de Commissie nauwer gaan samenwerken met de Europese normalisatie-instellingen (CEN, CENELEC en ETSI¹) om het gehele normontwikkelingsproces te versnellen. Vanaf 2022 zal de Commissie normalisatieprioriteiten opnemen in een jaarlijks werkprogramma.

Het tweede doel is gericht op het versterken van de governance van het Europese normalisatiestelsel. De Commissie stelt voor om de governance van het Europese normalisatiestelsel te versterken door middel van een wijziging van de Normalisatieverordening². Uw Kamer wordt in een apart BNC-fiche geïnformeerd over dit voorstel. Ook zal de verordening geëvalueerd worden. Verder zal de Commissie diverse initiatieven ondernemen om de inclusiviteit en toegankelijkheid van het systeem te vergroten, met bijzondere aandacht voor het mkb en maatschappelijk middenveld. Voor het opstellen van «technische of gemeenschappelijke specificaties» in gevallen waar niet tijdig een geschikte norm beschikbaar is, zal de Commissie een horizontale aanpak ontwikkelen. Hiermee wordt bedoeld dat er een generiek proces wordt gedefinieerd, dat vervolgens in wetgeving op allerlei terreinen gebruikt kan worden.

Het derde doel ziet op het versterken van Europa's leiderschap op het gebied van internationale normen en standaarden. De Commissie wil nieuwe samenwerkingsstructuren opzetten met de EU-lidstaten en nationale normalisatie-instellingen gericht op informatiedeling, coördinatie en het vergroten van Europese invloed in internationale normalisatie- en standaardisatie-organisaties. De achtergrond van dit streven ligt in de verschuivende geopolitieke verhoudingen in deze internationale normalisatie- en standaardisatie-organisaties, waarbij de relatieve invloed van Europa aan het afnemen is. Onder andere handelsafspraken kunnen als instrument gebruikt worden om weer aan relatieve invloed te winnen, waarbij de Commissie bij normalisatie op strategische gebieden samenwerkt met gelijkgezinde partners. Verder wil de Commissie het gebruik van Europese normen en standaarden aanmoedigen binnen internationale onderzoek- en innovatiesamenwerkingsverbanden en bij internationale samenwerking, bijvoorbeeld in Afrika. Ook wil de Commissie de ontwikkeling en implementatie stimuleren van standaarden die bijdragen aan een vrij, open, toegankelijk en veilig mondiaal internet en een EU website lanceren voor het monitoren van internetstandaarden.

¹ European Committee for Standardisation (CEN), European Committee for Electrotechnical Standardisation (CENELEC), European Telecommunications Standards Institute (ETSI).

² Verordening (EU) Nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

Het vierde doel is het creëren van meer synergie tussen Europese Research & Development (R&D) en normalisatie. De Commissie zet in op vroegtijdiger interactie en meer synergie tussen Europese R&D en normalisatie. Er wordt een «normalisatiebooster» gestart om onderzoekers in het kader van Horizon 2020 en Horizon Europe te helpen identificeren waar de resultaten van verricht onderzoek relevant kunnen zijn voor normalisatie. Ook wil de Commissie een gedragscode ontwikkelen om de verbondenheid van R&D en normalisatie te vergroten.

Het vijfde doel ziet op het opleiden van een nieuwe generatie normalisatie-experts. De Commissie richt zich op het, mede door vergrijzing veroorzaakte, aankomende tekort aan expertise op het gebied van normalisatie. Zij zal initiatieven ontplooiën om de bekendheid van (het belang van) normalisatie bij studenten, academici en onderzoekers te vergroten en onderwijsmateriaal te helpen ontwikkelen en verspreiden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet erkent het strategisch belang van normalisatie voor Europa's maatschappelijke en economische doelstellingen. Deze omvatten onder andere het bevorderen van het mondiale concurrentievermogen, de veiligheid en de open strategische autonomie van de EU, evenals het vermogen van de EU om haar waarden te behartigen. Het kabinet is voorstander van geharmoniseerde normen omdat deze rechtszekerheid, veiligheid en stabiliteit aan gebruikers bieden, kosten voor fabrikanten verminderen en hierdoor bijdragen aan de goede werking van de interne markt. Het kabinet zet zich in voor een goed functionerend normalisatiesysteem gebaseerd op vertrouwen, transparantie en toegankelijkheid voor alle relevante belanghebbenden, waaronder mkb en maatschappelijk middenveld. Goed functioneren van het normalisatiesysteem in Nederland en de EU is, gezien de rol van normen in de gehele economie, van belang.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet herkent de uitdagingen op het gebied van normalisatie die de Commissie identificeert en onderschrijft de vijf doelen uit de normalisatiestrategie. Voor wat betreft een groot deel van de bijbehorende aangekondigde maatregelen kijkt het kabinet uit naar verdere concretisering door de Commissie. Bij deze concretisering is het belangrijk dat alle relevante belanghebbenden op betekenisvolle wijze worden betrokken. De Commissie lijkt zich van deze noodzaak bewust.

Ten aanzien van het eerste doel, anticiperen op en prioriteren van strategische normalisatiebehoefte, overweegt het kabinet het volgende. De Commissie ziet voor zichzelf een sturende of richtinggevende rol bij het stellen van prioriteiten tussen de ontwikkeling van normen op verschillende gebieden, rekening houdend met welke onderwerpen als strategisch belangrijk zijn geïdentificeerd. Bij de ontwikkeling van normen op verzoek van de Commissie is de sturende rol evident. Waar het gaat om de ontwikkeling van overige normen, op initiatief van de markt (het grootste deel van de normalisatie-activiteiten in Europa) kan de Commissie niet sturend, maar wel richtinggevend optreden. Het kabinet steunt deze rolopvatting van de Commissie. Mits goed uitgevoerd, in afstemming met belanghebbenden, kan dit geven van richting de efficiëntie en impact van normalisatie-activiteiten vergroten. Het opzetten van en opereren binnen de beschreven structuren en coördinatiemechanismen zal naar verwachting extra middelen vereisen aan de kant van de

Commissie en mogelijk ook bij andere betrokken partijen waaronder de lidstaten. Het kabinet zal de Commissie oproepen om belanghebbenden, inclusief gebruikers, nauw te betrekken bij de uitwerking van de maatregelen. Bij het instellen van nieuwe *multistakeholder* gremia zoals het *High-Level Forum* zet het kabinet zich in voor het voorkomen van overlap met bestaande gremia.

Tenslotte constateert het kabinet dat de strategie helaas nauwelijks ingaat op het oplossen van de bestaande uitdagingen met betrekking tot het functioneren van het stelsel van geharmoniseerde normen. Verschil van inzicht tussen de Commissie en de Europese normalisatie-instellingen over de invulling van operationele processen bij de ontwikkeling van normen heeft de afgelopen periode geleid tot vertragingen. De voorgestelde samenwerking met de Europese normalisatie-instellingen om het normontwikkelingsproces te versnellen biedt een gelegenheid om bekende uitdagingen te adresseren. Het kabinet zal de Commissie vragen welke concrete stappen zij beoogt te nemen om de eerder geconstateerde problemen op te lossen binnen het kader van de voorgenomen maatregelen.

Ten aanzien van het tweede doel, versterken van de governance van het Europese normalisatiestelsel, overweegt het kabinet het volgende. Het kabinet ondersteunt het streven om de vertegenwoordiging van het mkb, het maatschappelijk middenveld en gebruikers in het normalisatieproces te verbeteren en hun toegang tot het normalisatieproces en tot normen zelf te vergemakkelijken. Nadere bestudering van maatregelen in meer uitgewerkte vorm en consultatie van betrokkenen is vereist om nader te kunnen bepalen in hoeverre de diverse maatregelen op steun van het kabinet kunnen rekenen.

Het kabinet is van mening dat «technische of gemeenschappelijke specificaties» alleen ingezet kunnen worden als uiterste redmiddel wanneer het reguliere normalisatiesysteem niet de door de Commissie gevraagde resultaten oplevert. Er zijn waarborgen vereist, onder andere om te borgen dat het middel niet te snel wordt ingezet. Aandachtspunt is verder dat de Commissie heeft gesuggereerd voor het opstellen van «technische of gemeenschappelijke specificaties» mogelijk een beroep te doen op de lidstaten om experts te leveren. De vereiste deskundigheid en kennis is bij de overheid echter vaak niet aanwezig. Het kabinet roept de Commissie op om, bij het ontwikkelen van de horizontale aanpak, duidelijk te maken hoe zij dit voor zich ziet. Het kabinet zal dit aspect meewegen bij de inschatting van de haalbaarheid en wenselijkheid van een voorgestelde invulling van de horizontale aanpak.

Voor de appreciatie van de voorgestelde wijziging van de normalisatieverordening wordt verwezen naar het aparte BNC-fiche dat voor de voorgestelde wijziging wordt opgesteld (Kamerstuk 22 112, nr. 3342).

Ten aanzien van het derde doel, versterken van Europa's leiderschap op het gebied van internationale normen en standaarden, overweegt het kabinet het volgende. Het kabinet herkent het geschetste beeld van een ingrijpend veranderd geopolitiek landschap van internationale normalisatie. De afgelopen jaren zijn geopolitieke overwegingen een toenemende rol gaan spelen bij de inzet van diverse actoren in voorheen apolitieke (en dus vooral marktgeoriënteerde) internationale organisaties en processen. Dit geldt zeker ook voor (internationale) normalisatie en standaardisatie, waar staatsgestuurde bedrijven en door overheden betaalde experts in toenemende mate invloed weten te verwerven. Europa loopt hierin achterop, wat leidt tot verlies van relatieve invloed. Het kabinet ondersteunt het streven van de Commissie een meer strategische benadering

van internationale normalisatie te bevorderen, gericht op het vergroten van Europese invloed. Ook ondersteunt het kabinet de aspiraties van de Commissie om de samenwerking op normalisatie met gelijkgezinde landen te verbeteren en een proactieve rol in te nemen binnen het internationale speelveld, om risicovolle strategische afhankelijkheden op het gebied van nieuwe technologieën tegen te gaan. Dat vergroot ook het geopolitiek handelingsvermogen van de Unie. Tevens is het kabinet van mening dat de samenhang tussen Europese en internationale normalisatie- en/of standaardisatieorganisaties kan worden versterkt om te zorgen dat zo veel mogelijk mondiale, open, interoperabele standaarden worden ontwikkeld die grensoverschrijdende handel bevorderen. Het versterken van deze samenhang wordt niet alleen via deze strategie nagestreefd, maar ook via bijvoorbeeld samenwerking met de VS op het gebied van normen en standaarden via de nieuw opgerichte Trade and Technology Council (TTC). Een van de tien werkgroepen onder de TTC richt zich namelijk specifiek op samenwerking rondom standaarden. Het kabinet ondersteunt de Commissie ook in haar streven om belangrijke Europese principes een plaats te geven in normen en standaarden.

Tot slot steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om een website op te zetten om het gebruik van moderne internetstandaarden te monitoren. Het kabinet zal de Commissie uitnodigen om daarbij gebruik te maken van de opgedane Nederlandse expertise voor de open source website *internet.nl*. Het kabinet zal de Commissie ook uitnodigen kennis te nemen van de Nederlandse expertise rondom aanmoedigen en implementeren van open internetstandaarden. Het kabinet ziet het verplicht stellen van standaarden als laatste middel en is, zoals opgenomen in de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), voorstander van het beleid «afspraken boven standaarden boven voorzieningen» voor een veilige digitale overheid.

Ten aanzien van het vierde doel, creëren van meer synergie tussen Europese Research & Development (R&D) en normalisatie, overweegt het kabinet het volgende. Het kabinet ondersteunt de inzet van de Commissie op het creëren van meer synergie tussen Europees onderzoek en innovatie en normalisatie. Enerzijds is de kans op invloed op internationale normen en standaarden groter wanneer Europa in een eerder stadium verder gevorderde techniek en innovatie in kan brengen. Anderzijds kan de impact van deze Europese Kaderprogramma's verhoogd worden, door onderzoekers en innovators die deelnemen aan Horizon 2020 en Horizon Europe te stimuleren om de relevantie van hun onderzoeksresultaten voor normalisatie doeleinden te verkennen. Daarbij is het kabinet van mening dat eventuele inzet van middelen vanuit Horizon Europe in nauw overleg met de lidstaten dient te gebeuren.

Ten aanzien van het vijfde doel, opleiden van een nieuwe generatie normalisatie-experts, overweegt het kabinet het volgende. Het kabinet kan het voornemen van de Commissie om nieuwe generatie normalisatie experts op te leiden onderschrijven. Ook het Nederlandse bedrijfsleven speelt een grote rol in het ontwikkelen en bijhouden van normen en heeft een sterke positie te verliezen als vertrekkende expertise niet wordt aangevuld. Het kabinet moedigt de Commissie aan nauw samen te werken met Europese en nationale normalisatie-instellingen die dit onderwerp als speerpunt in hun strategie hebben opgenomen. Verder ligt het voor de hand om voort te bouwen op de bredere activiteiten die de Commissie ondersteunt gericht op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt via de Europese Vaardighedenagenda, ondersteund vanuit het Erasmus+ programma 2021–2027. Hierbij moet echter goed worden afgestemd op de behoeften van de op dit terrein actieve onderwijs-

instellingen en werkgevers, zeker waar het de ontwikkeling van onderwijsmateriaal betreft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Van het Europees Parlement en van de overige lidstaten zijn nog geen posities bekend. De Europese en nationale normalisatie-instellingen, ook in Nederland, zijn de impact en praktische implicaties van de voorgenomen maatregelen aan het onderzoeken. Ditzelfde geldt voor het bedrijfsleven en overige actoren in het normalisatiesysteem.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling betreft een strategie voor het Europese normalisatiesysteem, dat belangrijk is voor het goed functioneren van de Europese interne markt. Daarmee heeft de mededeling betrekking op de interne markt en op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om via het normalisatiestelsel het mondiale concurrentievermogen van de EU te versterken, een veerkrachtige, groene en digitale economie mogelijk te maken en Europese strategische belangen en democratische waarden te verankeren in Europese en internationale normen. Voor het concreet maken en verwezenlijken van al deze doelstellingen is optreden op EU niveau nodig. In het algemeen ligt een belangrijke reden voor publieke betrokkenheid bij normalisatie immers in het wegnemen van economische belemmeringen in de Unie, dat is een grensoverschrijdend onderwerp dat lidstaten niet effectief nationaal kunnen adresseren. Daarom moeten de doelstellingen op Europees niveau nagestreefd of uitgevoerd worden en kunnen zij niet voldoende op het niveau van de lidstaten worden opgepakt om effectief te zijn. Verder is er door optreden op EU-niveau sprake van schaalvoordeel, dat zorgt voor de slagkracht die nodig is om mondiale invloed te verwerven. Om de voorgenoemde redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om via het normalisatiestelsel het mondiale concurrentievermogen van de EU te versterken, een veerkrachtige, groene en digitale economie mogelijk te maken en Europese strategische belangen en democratische waarden te verankeren in Europese en internationale normen. Het voorgestelde optreden is op hoofdlijnen geschikt om deze doelstellingen te bereiken. Concurrentievermogen en democratische waarden zijn immers gebaat bij grotere invloed op mondiale standaarden, de Europese economische beleidsdoelen bij sterkere coördinatie en prioriteitsstelling. Het voorstel beoogt bijvoorbeeld een structuur op te richten om versterkte Europese coördinatie te ondersteunen. Het voorgestelde optreden lijkt niet verder te gaan dan noodzakelijk. Zo lijkt de Commissie zich bijvoorbeeld te beperken tot een faciliterende rol bij het vergroten van de toegankelijkheid van normalisatie op nationaal en Europees niveau en bij het zoeken naar

verbeteringen in de *governance* van nationale en Europese normalisatie-instellingen.

d) Financiële gevolgen

De maatregelen die betrekking hebben op intensievere samenwerking, coördinatie en planning en inzet op internationaal niveau zouden, afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de maatregelen en de mate waarin Nederland besluit hierin actief deel te nemen, kunnen leiden tot een behoefte aan meer capaciteit bij nader te bepalen departementen. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Veel maatregelen lijken een extra inspanning van de Commissie te vereisen ten opzichte van de huidige situatie. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een deel van de maatregelen is gericht op het beter faciliteren van de betrokkenheid van bedrijven, waaronder het mkb, bij normalisatie (inclusief de ontwikkeling van geharmoniseerde normen) en het transparanter maken van processen en prioriteiten. Door vanaf het begin (meer) rekening te houden met het mkb en waar mogelijk extra inputmogelijkheden voor het mkb te creëren zou de ervaren regeldruk voor het mkb kunnen dalen.

Het vergroten van de Europese concurrentiekracht is een expliciet doel van de strategie. Succes op deze doelstelling zal afhangen van de concrete uitwerking en uitvoering van de maatregelen.

Geopolitieke overwegingen maken een onmiskenbaar en ingrijpend deel uit van deze strategie voor normalisatie, dat lange tijd als hoofdzakelijk technisch onderwerp werd beschouwd. Hierbij past tegelijkertijd de observatie dat de EU niet anders doet dan zich aansluiten bij een benadering van normalisatie die bij andere mondiale economische grootmachten al eerder gemeengoed is geworden. Voorbeeld hiervan is de toenemende inzet van China op internationale standaardisatie fora zoals het ISO, IEC en ITU, maar ook bilateraal met landen via de BRI en Digital Silk Road. Dit heeft als mogelijk gevolg dat die inzet dominant wordt wat betreft standaarden voor nieuwe technologieën voor de digitale en energietransitie. Het *Global Gateway* initiatief van de Europese Commissie biedt ook ruimte om op normalisatie met ontwikkelingslanden samen te werken.