

Ministerie van Buitenlandse Zaken

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

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZ2519670

Datum 29 augustus 2025
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Bijlage(n)
5

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040)
Fiche 2: Omnibus VI - vereenvoudiging eisen en procedures chemische producten
Fiche 3: Routekaart rechtmatige en effectieve toegang tot data ten behoeve van de opsporing
Fiche 4: Verordening voor de EU Space Act
Fiche 5: Mededeling over a Vision for the European Space Economy

De minister van Buitenlandse Zaken,

Ruben Brekelmans

Fiche 1: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit

b) Datum ontvangst Commissiedocument

2 juli 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 524

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0524>

e) Nr. effectbeoordeling Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Klimaat en Groene Groei

h) Rechtsbasis

Artikel 192(1) 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 2 juli publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een wetsvoorstel voor de wijziging van de Europese klimaatwet, met daarin een bindende klimaatdoelstelling voor 2040 van netto 90% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990 als tussenstap richting

klimaatneutraliteit in 2050. De EU Klimaatwet,¹ in artikel 4, derde lid, verplicht tot het vaststellen van een EU-klimaatdoel voor 2040. Daarbij moet rekening worden gehouden met het advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad² die een 2040-doel van netto 90-95% reductie ten opzichte van 1990 heeft geadviseerd, waarbij rekening is gehouden met de technische haalbaarheid. Het wetsvoorstel en de toekomstige beleidsarchitectuur na 2030 (dat na een besluit over het 2040-doel zal worden uitgewerkt) worden in samenhang gezien met het versterken van het EU-concurrentievermogen. In de preambule van het voorstel wordt verwezen naar de *Clean Industrial Deal* (CID).³ Volgens de Commissie is de CID een belangrijke bouwsteen voor een succesvolle transitie naar een schone, concurrerende en weerbare economie op weg naar klimaatneutraliteit in 2050.

Het EU 2040-doel is volgens de Commissie haalbaar met een aantal belangrijke randvoorwaarden (*enabling conditions*), zoals vroegtijdige investeringen in infrastructuur, innovatie en schone technologie, en robuust industrie- en sociaal beleid dat zorgt voor een rechtvaardige transitie. Ook is versterkte Europese samenwerking op het gebied van energiezekerheid, strategische autonomie en financiering essentieel. Daarnaast is het van belang dat het beleid voorspelbaar en consistent is, zodat bedrijven en lidstaten tijdig en met vertrouwen kunnen plannen en investeren. Deze randvoorwaarden zijn bepalend voor de haalbaarheid en betaalbaarheid van het netto-90%-reductiedoel.

Volgens de Commissie is de volledige uitvoering van zowel het bestaande 2030-klimaatbeleidskader als het post-2030 EU-klimaatbeleid, een belangrijke voorwaarde om het 2040-doel te halen. Volgens de beoordeling van de Commissie komt de EU, bij volledige uitvoering van bestaande en geplande nationale maatregelen en EU-beleid, uit op circa 54% netto emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990.⁴ Daarmee ligt de EU grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen. De Commissie koppelt het voorstel voor 2040 aan diverse EU-beleidssterreinen, omdat EU-acties en beleidsmaatregelen eveneens moeten bijdragen aan het concurrentievermogen en een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit. Om deze koppelingen met beleidssterreinen en uitgangspunten te concretiseren wordt in de toelichting van het wetsvoorstel verwezen naar onderdelen uit o.a. de CID. Het stimuleren van duurzame productie in de industrie wordt uitgewerkt in de *Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA)* (eind 2025). Ook sectorspecifieke EU-acties zullen de transitie ondersteunen, zoals het Europees

¹ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

² Kamerstukken 31 793 en 32 813, nr. 251.

³ Mededeling COM(2025) 85; BNC-fiche CID Kamerstuk 22112 nr. 4020.

⁴ [COM\(2025\) 274 EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives.](#)

staal- en metaalactieplan,⁵ het actieplan voor de auto-industrie⁶ en het actieplan voor de chemische sector.⁷

De Commissie benadrukt het belang van voldoende financiële middelen. Het nieuw aangekondigde Meerjarig Financieel Kader (MFK) zal volgens de Commissie meer helderheid bieden over de (publieke) financiering van de transitie. Het nieuwe staatssteunkader ter ondersteuning van de CID, *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF), en de aangekondigde *Industrial Decarbonisation Bank* richten zich op de verduurzaming van energie-intensieve sectoren. Vanaf 2026 ondersteunt het Sociaal Klimaatfonds kwetsbare huishoudens en micro-ondernemers die onevenredig worden geraakt als gevolg van de uitbreiding van het Europese Emissiehandelssysteem (ETS2).

De Commissie verwijst eveneens naar de verschillende plannen voor verduurzaming van de transportsector, met behoud van concurrentiekracht. Begin dit jaar werd flexibiliteit geboden aan bedrijven door de wijziging in CO₂-normen voor personen- en bestelauto's.⁸ In 2025 zal de Commissie met een voorstel komen voor *Clean Corporate Fleets*, en een *Sustainable Transport Investment Plan (STIP)* om investeringsrisico's voor duurzame alternatieve brandstoffen te verkleinen.

In de toelichting bij het voorstel beschrijft de Commissie dat betaalbare energie essentieel is voor het concurrentievermogen van de industrie, en dat onder andere de afhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen zorgt voor hoge en volatiele prijzen. Het implementeren van het Actieplan voor betaalbare energie⁹ moet bijdragen aan verlaging van energieprijzen. Beschikbaarheid van elektriciteitsnetten en interconnectoren is essentieel voor het functioneren van de elektriciteitsmarkt en de uitrol van schone energie. Dit wordt verder ondersteund door nieuwe financieringsinstrumenten van de Europese Investeringsbank (EIB), o.a. voor *Power Purchase Agreements* (PPA's).

Om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven is volgens de Commissie wereldwijde CO₂-beprijzing nodig. De Commissie licht toe dat de *taskforce* voor internationale koolstofbeprijzing en diplomatie de samenwerking met partnerlanden voortzet. Daarnaast zal het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) vanaf 2026 bijdragen aan mondiale klimaatinspanningen en het gelijke speelveld voor bedrijven. Het eerste CID-implementatiepakket, dat tegelijk met het 2040-

⁵ [Staal en Metaalactieplan COM\(2025\) 125](#); BNC-fiche Mededeling staal en metaal actieplan, Kamerstuk 22112 nr. 4044.

⁶ [Industrieel actieplan voor de Europese autosector COM\(2025\) 95](#), BNC-fiche Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie Kamerstuk 22112 nr. 4050.

⁷ Het actieplan voor de chemische industrie COM(2025) 530.

⁸ [Industrieel actieplan voor de Europese autosector COM\(2025\) 95](#) ; BNC-fiche Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie Kamerstuk 22112 nr. 4050.

⁹ Actieplan betaalbare energieprijzen COM(2025) 79; BNC-fiche Actieplan Betaalbare Energieprijzen Kamerstuk 22112 nr. 4021.

wetsvoorstel is gepubliceerd, gaat in op de risico's van koolstoflekkage onder CBAM-goederen en kondigt een voorstel voor het CBAM-exportgat¹⁰ aan in 2025.

Om het 2040-doel te halen beschrijft de Commissie elementen die in de EU-effectbeoordeling en EU-wetgeving moeten worden uitgewerkt na een besluit over het doel. Op basis van de effectbeoordeling zal de Commissie de post-2030-beleidsarchitectuur vormgeven, waarmee de EU het 2040-doel op weg naar klimaatneutraliteit in 2050 kan bereiken. Om de haalbaarheid te bevorderen heeft de Commissie reeds enkele flexibiliteiten ingebouwd in haar voorstel. De Commissie voorziet allereerst een rol voor binnenlandse permanente koolstofverwijdering binnen het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) ter compensatie van resterende emissies van sectoren die hun emissies moeilijk kunnen verminderen. Daarnaast noemt de Commissie de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit (voor emissiereductie of koolstofverwijdering), onder Artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs in de periode 2036-2040, om het Europese doel te behalen. Ook noemt de Commissie een grotere mate van flexibiliteit tussen sectoren om het behalen van doelen op een kosteneffectieve manier te realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke nationale omstandigheden van lidstaten.

De Commissie geeft aan bij de uitwerking van voorstellen verder rekening te zullen houden met o.a. technologieneutraliteit, vereenvoudiging, kosteneffectiviteit, grondstoffen- en energiezekerheid en -betaalbaarheid, solidariteit, nationale omstandigheden, onzekerheden in landgebruik, investeringsbehoeften, wetenschappelijk advies en internationale ontwikkelingen richting de Parijsdoelen.

Nu het voorstel voor het 2040-doel is gepubliceerd zal de Commissie, samen met het Raadsvoorzitterschap (als vertegenwoordiger van de lidstaten), de concept *Nationally Determined Contribution* (NDC) aanvullen.¹¹ Dit met als doel deze vóór de aankomende Klimaatconferentie van de Verenigde Naties (VN), COP30, aan de VN te kunnen communiceren. De NDC zal een indicatieve doelstelling voor 2035 bevatten als afgeleide van 2040.

b) Impact assessment Commissie

Het wetsvoorstel is voorafgegaan door een mededeling van 6 februari 2024 met daarin een uitgebreide effectbeoordeling waarin meerdere scenario's voor het emissiereductiedoel zijn vergeleken.¹²

¹⁰ Zie mededeling COM(2025) 378. Het door de Commissie aangekondigde voorstel over het CBAM-exportgat is bedoeld om een oplossing te zoeken voor Europese producenten die exporteren naar landen zonder vergelijkbare koolstofprijzen, zodat hun concurrentiepositie behouden blijft.

¹¹ De EU NDC is de Europese bijdrage onder het VN-Klimaatverdrag.

¹² Scenario (1) tot 80%, een lineair pad tussen doelen voor 2030 en 2050, Scenario (2) 85% tot 90%, de verwachte reductie indien het huidige beleid wordt vastgehouden richting 2040, en Scenario (3) 90% tot 95%, het advies van de Europese Wetenschappelijke Klimaatraad. In aanvulling op de drie scenario's die gepresenteerd zijn in de mededeling heeft de Commissie in de effectbeoordeling ook een vierde scenario (LIFE)

In de effectbeoordeling van de Europese Commissie waar het voorstel op is gebaseerd, is ook expliciet gekeken naar de bredere internationale situatie en de zorgen over energiezekerheid, concurrentiekracht en geopolitieke stabiliteit. De aanbeveling voor een doel van netto 90% wordt door de Commissie als volgt onderbouwd. Het doel is in lijn met wetenschappelijke inzichten over wat nodig is voor het halen van de doelen van de Overeenkomst van Parijs en biedt grote zekerheid dat het vastgestelde doel van klimaatneutraliteit in 2050 kan worden behaald. Met het doel wordt de ingezette koers van het huidige Europese klimaatbeleid, dat volgens de Commissie in 2040 al uitkomt op 88%,¹³ voortgezet. Het doel biedt daarmee voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven. Een doel van 90% past bij de mondiale leiderschapsrol die de EU nastreeft, de uitkomst van de eerste *Global Stocktake* onder de Overeenkomst van Parijs en het eerdere besluit op COP28 om een transitie weg van fossiele brandstoffen in te zetten. De Commissie stelt dat de leiderschapsrol van de EU essentieel is om andere landen aan te sporen ook ambitie te tonen, en dat een laag EU-klimaatdoel voor 2040 riskeert dat mondiale klimaatactie vertraagt en de doelen van de Overeenkomst van Parijs niet worden gehaald. De snelle ontwikkeling en uitrol van schone technologie en producten biedt een kans voor de EU om een voortrekkersrol te nemen in het ontwikkelen van de industrie van de toekomst. De gemiddelde kosten voor de transitie (investeringskosten en energiesysteemkosten) tussen 2030 en 2050 zijn in alle onderzochte scenario's vergelijkbaar; er zit enkel verschil in de spreiding over de tijd. Daarbij stelt de Commissie dat de kosten van niets doen significant hoger zijn dan de kosten van het klimaatbeleid zelf, en dat circulaire en gedragsmaatregelen de investeringskosten kunnen beperken.¹⁴ Het doel leidt tot een hoog niveau van onafhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen. Dit draagt bij aan open strategische autonomie en een grotere economische weerbaarheid tegen hoge en volatiele prijzen en geopolitieke instabiliteit.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet houdt zich aan de bestaande klimaatafspraken uit de Overeenkomst van Parijs en de Europese- en Nationale Klimaatwet. Het kabinet onderstreept zijn bijdrage aan de Europese doelen

onderzocht, waarmee de doelstelling uit scenario 3 gehaald kan worden door middel van een duurzamere leefstijl en klimaatvriendelijk consumentengedrag op het gebied van energie, voedsel en grondstoffengebruik. Zie SWD(2024) 63 final.

¹³ O.b.v. het reeds vastgestelde beleid uit het *Fit for 55* pakket dat ook na 2030 doorwerkt, zoals de daling van het plafond van het EU ETS en ETS2 en bronbeleid zoals de CO₂-normen voor personenauto's zoals onderzocht in de impact assessment.

¹⁴ De Commissie stelt op basis van een conservatieve schatting dat de schade van klimaatverandering zou kunnen oplopen tot 2,4 biljoen euro in de periode 2030-2050 en tot jaarlijks 7% van het EU-BBP in 2100 indien de doelen van de Overeenkomst van Parijs niet worden behaald. Dit blijkt uit een vergelijking in de impact assessment tussen het effect van het representatief concentratiescenario RCP7.0 "hogere opwarming" van de IPCC (de opwarming zou op middellange termijn (2024 – 2060) in het beste geval 2,1 °C en op lange termijn (2081-2100) 3,6 °C bedragen) en het RCP1.9-scenario, dat verenigbaar is met de doelstelling van 1,5 °C (de opwarming zou naar schatting 1,6 °C en in het beste geval 1,4 °C bedragen). Naast het voorkomen van klimaatschade voorkomt klimaatbeleid ook zorgkosten door sterke afname van luchtvervuiling. De Commissie berekent dat de zorgkosten gerelateerd aan luchtvervuiling bij een doel van 90% zullen dalen naar €670 miljard in 2040 t.o.v. €1700 miljard in 2015.

om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en ten minste netto 55% broeikasgasemissiereductie te realiseren in 2030.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de eerdere mededeling over het EU 2040-doel¹⁵ aangegeven het door de Commissie aanbevolen Europese tussendoel van netto 90% te onderschrijven, waarbij het kabinet – cf. motie Erkens met nadruk pleit voor een stevig uitvoeringspakket om tijdig knelpunten in de transitie aan te pakken om de doelen ook daadwerkelijk te kunnen behalen.¹⁶ Dit is in lijn met het advies van de Europese Wetenschappelijke Adviesraad en de afspraken in de Overeenkomst van Parijs. Het voorgestelde doel zal het vertrouwen van investeerders in de stabiliteit van het EU-klimaatbeleid vergroten. Dit is van belang op korte termijn, omdat er veel investeringen moeten plaatsvinden richting 2030. Zo vraagt het kabinet aan de Commissie om een Europese aanpak voor hoge netwerktarieven en een sterkere harmonisatie van de methodologie voor netwerktarieven, ondersteuning bij het mitigeren van netcongestie, samenwerking bij de uitrol van (grensoverschrijdende) infrastructuur voor energie en CO₂, het versnellen en stroomlijnen van vergunningprocedures, en het waarborgen van voldoende beschikbaarheid van financiering, duurzame energie en grondstoffen. Nederland zal zijn bijdrage leveren aan het Europese doel, maar het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet. Het kabinet zet in op een EU NDC in lijn met de wetenschap, en steunt mede in dat licht het voorstel van de Commissie om het indicatieve doel voor 2035 af te leiden van het 2040-doel.¹⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorgestelde Europese klimaatdoel en onderschrijft de nadruk om dit te koppelen aan uitvoeringsmaatregelen.

Dat een klimaatdoel effectief gehaald kan worden staat voor het kabinet centraal met een stevig uitvoeringspakket om bedrijven en burgers de goede voorwaarden te bieden de transitie te kunnen maken. Het kabinet vindt het daarom positief dat in het voorstel, en met de gelijktijdige publicatie van het eerste CID-implementatiepakket, een koppeling wordt gemaakt met het oplossen van knelpunten in de uitvoerbaarheid van de transitie. Dit is immers essentieel om het beleid van de tekentafel naar de praktijk te brengen. Naast bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties, helpt dit medeoverheden om verder invulling te geven aan de uitvoering van de Europese klimaatdoelen, onder meer via de aanleg van energie-infrastructuur en uitvoering van de Regionale Energiestrategieën. In het voorstel gaat het veelal om aangekondigde wetgeving waarvan de uitwerking later volgt. Het kabinet zal de noodzaak van tijdige en verdere uitvoeringsmaatregelen, waaronder de reeds aangekondigde maatregelen uit de CID, blijven benadrukken.

¹⁵ BNC Mededeling EU-klimaatdoelstelling 2040 Kamerstuk 22112 nr. 3916.

¹⁶ Kamerstuk 31793 nr. 271 en Kamerstuk 31793 nr. 257.

¹⁷ Kamerstuk 21501-08 Nr. 9; Kamerstuk 21501-08 nr. 1002.

Het EU-klimaatdoel van 90% netto broeikasgasemissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 betreft een zeer beperkte verhoging van de Europese ambitie ten opzichte van de koers die is ingezet met het huidige beleid, dat bij continuering reeds uitkomt op 88%. De EU ligt volgens de Commissie grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen.¹⁸ De volledige uitvoering van zowel het bestaande 2030-klimaatbeleidskader als het nog vorm te geven post-2030 EU klimaatbeleid, is een belangrijke voorwaarde om het 2040 doel te halen.¹⁹ Het kabinet benadrukt daarom het belang van een stevig uitvoeringspakket en acht het tussendoel daarmee een logische stap richting klimaatneutraliteit in 2050 en in lijn met wetenschappelijke inzichten en internationale toezeggingen over het binnen bereik houden van 1,5 graden Celsius. Het doel biedt duidelijkheid en een helder langetermijnperspectief voor zowel bedrijven als consumenten, wat belangrijk is voor een stabiel en sterk investeringsklimaat. Dit kan onder de juiste randvoorwaarden bijdragen aan een open strategische autonomie, concurrentievermogen en weerbaarheid in Nederland en Europa. De voortzetting van beleid lijkt dan ook brede steun te vinden onder burgers en bedrijven in Europa. Zo hebben recent meer dan 150 bedrijven en investeerders in een gezamenlijke brief opgeroepen tot een EU-emissiereductiedoel van ten minste 90% in 2040.²⁰ Ook wordt een doel van ten minste 90% onderschreven door diverse wetenschappelijke adviesraden en gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie een doel aanbeveelt dat overeenkomt met de onderkant van de geadviseerde bandbreedte.²¹ Het voorgestelde doel wordt verder ondersteund door bevindingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) over de duidelijker merkbare effecten van klimaatverandering op de volksgezondheid.²² Het kabinet benadrukt dat de transitie naar klimaatneutraliteit een integrale transitie moet zijn en verwelkomt dan ook de gecombineerde aanpak van de Commissie met andere opgaven zoals het concurrentievermogen van de EU, open strategische autonomie en grondstoffen- en energiezekerheid.

Het kabinet steunt de nadruk in het voorstel op de Europese industrie en een gelijk speelveld, die door versnelde decarbonisatie en innovatie kan profiteren van snel opkomende mondiale groeiemarkten voor schone technologieën, zoals hernieuwbare energie, duurzame brandstoffen, waterstof, kernenergie, circulaire materialen en emissiearme producten en productieprocessen. De expliciete koppeling met de uitvoering, waaronder de CID, is cruciaal voor de wederzijds versterkende werking van klimaatbeleid en toekomstbestendig concurrentievermogen, maar ook

¹⁸ COM(2025) 274 EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives.

¹⁹ Het belang van deze door de Commissie gestelde voorwaarde wordt benadrukt, met name omdat een tijdige opschaling van bestaande maatregelen essentieel is om het 2040-doel te behalen. Bron: [Implementing the EU 2040 Climate Target: Building blocks and measures](#).

²⁰ Corporate Leaders Group (2025) [business_and_investor_letter_2040_climate_target.pdf](#)

²¹ De EU Wetenschappelijke Klimaatraad adviseert een EU-doel van 90-95% op basis van haalbaarheid en tekent aan dat diverse rechtvaardigheidsbeginselen om meer ambitie vragen dan in de EU praktisch haalbaar is. De Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) acht dit advies wetenschappelijk goed onderbouwd en adviseert dat Nederland het voorgestelde doel voor de EU onderschrijft. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in haar adviesrapport van 26 oktober 2023 vanuit rechtvaardigheidsperspectief dat Nederland in 2040 ten minste op een reductie van 90% t.o.v. 1990 moet uitkomen.

²² RIVM (2024). Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimaatrisico's voor gezondheid. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0324.pdf>

voor het blijven monitoren van uitvoerbaarheid van de transitie en het behoud van een Europees en mondiaal gelijk speelveld. Het kabinet verwelkomt de verwijzingen naar industriële vernieuwing en verbetering van toegang tot financiering voor het realiseren van groene markt creatie. Het kabinet beoordeelt het als positief dat het voorstel ingaat op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor investeringen, verbeterde toegang tot financiering (inclusief ondersteuning van verduurzamingsopgaven middels het nieuwe staatssteunkader CISAF en stroomafnameovereenkomsten (PPA's) van de EIB onder de CID), vereenvoudiging (waaronder de omnibuspakketten), tegengaan van koolstoflekage (CBAM), het stimuleren van duurzame productie in de aankomende IDAA, en de sectorspecifieke plannen zoals het staal- en metaalactieplan en het investeringsplan voor duurzaam vervoer. Het kabinet onderstreept hierbij het belang van een stevig uitvoeringspakket en voldoende investeringen om de verduurzaming van de mobiliteitssector te ondersteunen en de sector op weg te helpen richting klimaatneutraliteit.

Het kabinet zal er in de verdere onderhandelingen daarom voor blijven pleiten dat de Commissie, naast de reeds gepresenteerde initiatieven, tijdig met concrete wetgevingsvoorstellen komt die structurele knelpunten in de transitie aanpakken. Zo ziet het kabinet uit naar de uitwerking van het toekomstig beleid van de CID, waaronder de ombouw van toekomstbestendige (fossiele) installaties naar CO₂-neutrale installaties en naar duurzaam koolstofgebruik. Daarbij is het van belang, conform het Draghi-rapport,²³ aandacht te hebben voor de commercialisatiefase van groene innovatieve technologieën, en om deze ook in Europa te behouden, te benutten en bij te laten dragen aan de decarbonisatie van de Europese economie. Daarnaast is het belangrijk dat nieuwe initiatieven in lijn zijn met verplichtingen onder het internationale recht, waaronder de regels van de Wereldhandelsorganisatie. Het kabinet onderstreept het belang van de transitie naar een circulaire economie, onder meer vanwege de significante bijdrage aan de reductie van CO₂-uitstoot. Voor de transitie naar een circulaire en *biobased* economie kan tevens meer inzet gepleegd worden op het adresseren van ketenemissies, zoals ook genoemd in het BNC-fiche Clean Industrial Deal.²⁴ Het kabinet zet in op Europees beleid voor het reduceren van ketenemissies ten behoeve van een gelijk speelveld. In dit verband verkent het kabinet – los van de besluitvorming over het EU-doel voor 2040 – hoe een Europees doel voor ketenemissiereductie effectief kan bijdragen aan het beleid gericht op de klimaat- en grondstoffentransitie.²⁵

Het kabinet ziet graag dat bij de uitwerking van de post-2030-beleidsarchitectuur rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid van energie en een (mondiaal en Europees) gelijk speelveld. Voor het kabinet is een toekomstbestendige en geïntegreerde EU-infrastructuur voor elektriciteit, waterstof en CO₂ belangrijk voor een uitvoerbare en kosteneffectieve transitie. Het kabinet pleit daarom voor concrete en tijdige EU-maatregelen die een snelle uitrol en betere benutting van energie-infrastructuur bevorderen en die zorgen voor een effectieve aanpak van problemen zoals

²³ Kabinetsreactie Draghi Rapport (2024). Zie Kamerstuk: [2024D36903](#).

²⁴ Kamerstuk 22112 nr. 4020.

²⁵ Het parlement is hier apart over geïnformeerd in de Voorjaarsbesluitvorming over circulaire klimaatmaatregelen. Kamerstuk 32813 nr. 1520.

netcongestie en hoge nettarieven. Dit kan onder andere door het anders verdelen van nettarieven in de tijd en een eerlijk kostenverdelingsmechanisme voor nieuwe infrastructuur met een grensoverschrijdend karakter. Het kabinet benadrukt verder de noodzaak van versnelde en vereenvoudigde vergunningverlening voor netten, energieopslag en projecten voor industriële decarbonisatie en hernieuwbare opwekcapaciteit, onder meer via verduidelijking van het juridische kader voor tijdelijke stikstofemissies. Tevens acht het kabinet het essentieel dat bij de uitwerking van toekomstige voorstellen de impact op Europese leveringszekerheid wordt meegewogen, om zo een betrouwbare en betaalbare energietransitie te waarborgen.

Het kabinet steunt het principe van technologieneutraliteit, waarbij de kabinetspositie nader zal worden bepaald zodra de Commissie concrete voorstellen doet voor de verdere uitwerking. Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van energiebesparing en het '*Energy Efficiency First*'-principe, ook na 2030.

Het kabinet acht het van belang dat de energietransitie gepaard gaat met de afbouw van fossiele subsidies voor de energievoorziening in Europees verband. Het kabinet ziet dan ook uit naar concrete vervolgstappen in het kader van de routekaart die de Commissie heeft aangekondigd.²⁶

Het kabinet verwelkomt de rol van koolstofverwijdering in het voorstel voor een 2040-doel. Tegelijkertijd blijft emissiereductie prioriteit en is het van belang dat de inzet op koolstofverwijdering niet leidt tot een verminderde inzet op emissiereductie. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de rollen van emissiereductie, permanente en tijdelijke koolstofverwijdering duidelijk, en waar mogelijk kwantitatief, worden onderscheiden in het post-2030 raamwerk. De Commissie geeft met het voorstel aan dat de rol van binnenlandse (dit wil zeggen 'binnen de EU') permanente koolstofverwijdering wordt uitgewerkt bij het voorstel tot herziening van het ETS in 2026. De exacte invulling, tijdslijn en eventuele fasering van de rol van koolstofverwijdering in relatie tot het ETS worden daarom vooralsnog opengelaten. Het kabinet zet zich in voor de blijvende milieu-integriteit van het ETS. Dit betekent dat het systeem effectief blijft in het behalen van klimaatdoelstellingen. Voordat een eventuele koppeling met het ETS plaatsvindt, dient het aanbod van koolstofverwijdering eerst door middel van een separaat instrument opgeschaald te worden, bijvoorbeeld via publieke aanbestedingen, zodat geborgd kan worden dat verschillende koolstofverwijderingstechnieken de kans krijgen om tot ontwikkeling te komen en kunnen bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast vraagt het kabinet aan de Commissie om ook andere beleidsopties voor koolstofverwijdering mee te nemen in het voorbereidend werk voor het post-2030 pakket. Het kabinet ziet naast technologische oplossingen ook een belangrijke rol weggelegd voor de opschaling van natuurlijke koolstofverwijdering. Hierbij ligt de nadruk op het beschermen en versterken van ecosystemen en biodiversiteit, die fungeren als natuurlijke koolstofopslag.

²⁶ [Opdrachtbrief](#) van Commissiepresident Ursula von der Leyen aan Wopke Hoekstra, Commissaris Klimaat en Schone Groei, 17 September 2024

De EU kan met een beperkte inzet van internationale koolstofkredieten richting 2040 op een kostenefficiëntere manier mitigatie realiseren, zeker voor industriële installaties waar uitstootvermindering moeilijker te realiseren is (zogenaamde '*hard to abate*' sectoren). Daarnaast kan de EU, door eisen te stellen aan kredieten, verkopers stimuleren om projecten van hoge kwaliteit te ontwikkelen. Dit kan een positieve impact hebben op het algehele kwaliteitsniveau van kredieten op de markt, omdat het loont de standaard van de EU te volgen. Tegelijkertijd ziet het kabinet ook risico's, zeker als te zwaar geleund wordt op deze kredieten. Het kabinet beschouwt een percentage van 3 procentpunt van het netto-90%-doel ten opzichte van 1990 voor internationale koolstofkredieten als aanzienlijk. Afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van het wetsvoorstel, schat de Commissie de impact op 150 tot 400 miljoen ton CO₂-equivalent in de periode 2036-2040. Daarbij kunnen de aanschafkosten hoog oplopen.²⁷ De inzet van internationale koolstofkredieten kan ertoe leiden dat de markt wordt ontmoedigd om binnen de EU de nodige investeringen in schone technologie en emissiereducties te doen. Daarmee is het niet bij voorbaat een kosteneffectieve oplossing. Aangezien – conform de Europese klimaatwet – klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied bereikt moet zijn, betekent dit dat deze kredieten na 2040 uitgefaseerd moeten worden en de nodige investeringen ten behoeve van uitstootvermindering na 2040 alsnog in de EU plaats moeten vinden.

Het uit te werken beleidspakket moet volgens het kabinet geijkt worden op het binnen de EU behalen van de 90%. De markt voor artikel-6-kredieten staat op dit moment nog in de kinderschoenen. Het is daarom niet zeker of er, op het moment dat de EU het nodig heeft, voldoende kredieten beschikbaar zullen zijn van de juiste kwaliteit, tegen de juiste prijs. Hierdoor is het risicovol om het behalen van het Europese 2040-doel te sterk te laten afhangen van de inzet van deze kredieten.

Er is daarnaast geen effectbeoordeling uitgevoerd voor de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit voor het 2040-doel. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit gebeurt, gezien de mogelijke gevolgen voor de benodigde binnenlandse emissiereducties en investeringszekerheid voor bedrijven. Een onderbouwing van het percentage en een inschatting van de kosten en baten zijn daarbij van belang.

Het kabinet zet – de voor- en nadelen afwegend – derhalve in op een plafond voor de inzet van internationale koolstofkredieten ten behoeve van het 2040-doel. Zoals gepresenteerd in het Commissievoorstel dient dit te worden uitgedrukt als een beperkt maximum percentage of een gelimiteerd maximum koolstofbudget voor deze kredieten binnen een afgebakende tijdsperiode. Het kabinet zal pleiten voor duidelijke voorwaarden bij de inzet van internationale kredieten, in zowel de wettekst als in de uitwerking van het beleidspakket. Een aantal belangrijke voorwaarden

²⁷ Bloomberg NEF, dat zich richt op internationale (prijs)vooruitzichten van grondstoffen en technologie in de energietransitie, houdt rekening met een prijs tot \$200 per ton in 2040 in een scenario waarbij de wereldwijde vraag hoog is. Zie: <https://about.bnef.com/insights/commodities/carbon-credits-face-biggest-test-yet-could-reach-238-ton-in-2050-according-to-bloombergnef-report/>

zijn: (i) het gebruik van internationale kredieten voor het EU ETS is niet mogelijk, (ii) kredieten zijn van hoge kwaliteit,²⁸ (iii) de aankoop van kredieten is van landen met klimaatambitie in lijn met de doelen van de Overeenkomst van Parijs, en (iv) de kredieten kunnen worden ingezet ter bevordering of ondersteuning van internationale partnerschappen en handelsrelaties die ook vanuit strategische klimaat- en energiepolitiek van belang zijn voor de EU. Het is positief dat de Commissie in de toelichting bij het voorstel al aangeeft dat internationale koolstofkredieten geen onderdeel zullen worden van het EU ETS (voorwaarde i). Het kabinet zet in op een verankering hiervan in de wettekst.

Voor de verdere uitwerking van het beleidspakket is het belangrijk dat de gevolgen van de inzet van internationale koolstofkredieten verder verkend worden, in het bijzonder de kosten en de invloed die deze inzet kan hebben op de verduurzaming van de eigen industrie in de EU, met name energie-intensieve sectoren en het interne gelijke speelveld. Er moet in het voorstel voldoende ruimte blijven om op basis van de effectbeoordeling bij het beleidspakket een afweging te maken ten aanzien van de beste inzet van koolstofkredieten en de ervoor voorziene middelen.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor meer flexibiliteit tussen sectoren, gelet op het belang van vereenvoudiging van het beleidskader en de mogelijkheid voor nationale invulling voor de lidstaten bij de klimaatopgave. Een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking is volgens het kabinet dat alle sectoren en lidstaten een gebalanceerde en kosteneffectieve bijdrage dienen te leveren aan het halen van het EU-klimaatdoel voor 2040, en dat de opgave voor de sectoren helder is. Om extra druk op bepaalde sectoren te voorkomen, zullen alle sectoren hieraan moeten bijdragen. Een aandachtspunt hierbij is dat er in de landbouwsector sprake zal zijn van onvermijdelijke restemissies vanwege de biologische processen van vee. Tegelijkertijd heeft ook deze sector een belangrijke rol te vervullen in het realiseren van klimaatneutraliteit in Nederland en de EU in 2050, en in het halen van het EU-klimaatdoel voor 2040. Een passend 2040 doel draagt bij aan een gelijk Europees speelveld en investeringszekerheid en daarmee de concurrentiekracht, waaronder die van de Nederlandse landbouwsector. Tevens zet het kabinet zich in voor een uitvoerbaar, flexibel, toekomstbestendig en consistent beleidskader voor de energiedoelstellingen na 2030, waarbij de benodigde emissiereducties richting klimaatneutraliteit gewaarborgd blijven.

Het kabinet is positief dat de Commissie in de uitwerking van de voorstellen rekening houdt met onzekerheden in de landgebruiksector,²⁹ met name als gevolg van klimaatverandering.

Het kabinet herkent zich in de noodzaak van een sterkere nadruk op een rechtvaardige transitie, waarbij de lusten en lasten naar draagkracht worden verdeeld. De transitie naar klimaatneutraliteit vraagt veel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, met name van minder draagkrachtige personen, bedrijven en organisaties. Het kabinet benadrukt dat het ook na 2030

²⁸ De beste internationale standaard op dit moment is artikel 6.4. Zie Kamerstuk [2025Z00058](#).

²⁹ In de EU wordt naar de sector verwezen als LULUCF sector (*land use, land use change and forestry*).

van belang blijft om alle huishoudens handelingsperspectief te bieden door de rechtvaardigheid van beleid in de gebouwde omgeving en mobiliteit te waarborgen. Daarnaast is het van belang om knelpunten in de transitie – bijvoorbeeld in infrastructuur en toegang tot financiering – zo veel als mogelijk weg te nemen en voldoende ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen, zodat iedereen mee kan doen in de transitie en over de juiste informatie en middelen beschikt om hier mee aan de slag te gaan.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de leiderschapsrol van de EU op klimaatgebied verder wilt versterken om in de *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) vooruitgang te boeken. Dit onder andere door de inzet op verdere verspreiding van CO₂-beprijzing als effectief instrument om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dit kan ook een positief effect hebben op nieuwe duurzame verdienkansen voor Europese groene bedrijven en handelsrelaties vanwege verdere samenwerking op klimaatbeleid. Met een Europese bijdrage van 90% broeikasgasreductie in 2040 levert de EU volgens het kabinet een belangrijke en gepaste bijdrage aan het wereldwijde streven om de temperatuurstijging tot 1,5 graden Celsius te beperken. Daarbij zal het kabinet blijven benadrukken dat ook andere landen buiten de EU, met name de grote uitstoters, hun verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet alleen van belang voor de concurrentiekracht van de Europese economie, maar ook om een gezonde en leefbare toekomst te waarborgen.³⁰

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld in de Raad is verdeeld, waarbij een grote groep lidstaten tot nu toe steun hebben uitgesproken voor het door de Commissie aangekondigde EU-doel van netto 90% in het huidige wetsvoorstel. Hierbij noemen lidstaten, waaronder Nederland, voornamelijk het belang van het Europese tussendoel voor beleidscontinuïteit richting 2050, innovatie en industriële concurrentiekracht. Daarnaast zijn er diverse lidstaten die een ambitieus doel in lijn met de wetenschap steunen, maar nog geen steun uitgesproken hebben voor het huidige Commissievoorstel voor netto 90%. Ook is er een groep terughoudende lidstaten die aangeeft dat ze het doel van de Commissie niet kunnen steunen, onder andere vanwege zorgen over de haalbaarheid, economische impact en nationale belangen zoals fossiele afhankelijkheid. Sommige terughoudende lidstaten verzoeken om financiële ondersteuning bij verdere beleidsuitwerking.

Verschillende lidstaten steunen het Commissievoorstel voor negatieve emissies en een beperkte inzet van CO₂-reductie buiten de EU door inzet van internationale koolstofkredieten. De voorgestelde maximum van 3% internationale koolstofkredieten wordt gesteund door een aantal lidstaten.

³⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). [AR6 Synthesis Report: Summary for Policymakers Headline Statements](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/). Geraadpleegd via: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

Ook geeft een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, aan dat ze graag op EU-niveau oplossingen willen zien voor knelpunten in de uitvoering van de transitie om te zorgen dat het 2040 doel behaald kan worden. Meerdere lidstaten benoemen het belang van de uitvoering van het Fit-for-55 pakket, en spreken waardering uit voor de koppeling met de uitvoering (waaronder de CID) en het 2040-doel, ook voor de post-2030-beleidsarchitectuur.

Binnen de EU is breed draagvlak voor voortgang richting klimaatneutraliteit in 2050 en het behalen van de afspraken uit de Overeenkomst van Parijs. Lidstaten hebben zich gecommitteerd aan die afspraken via de Europese klimaatwet. De verdeeldheid in posities van de lidstaten richt zich daarmee voornamelijk op het tempo en de beleidsmogelijkheden in de transitie naar 2050, afhankelijk van nationale belangen en prioriteiten.

Het Europees Parlement moet nog een officiële positie bepalen. De *European People's Party* (EPP) heeft nog geen officiële positie bepaald over het voorstel, zij steunen een doel met behoud van concurrentievermogen. De *Socialisten en Democraten* (S&D), de *Groenen* en *Renew* steunen het 90%-voorstel en benoemen de wetenschappelijke en financiële noodzaak van het doel, waarbij de kosten van niets doen hoger zijn. De rechterflank van *Patriotten voor Europa* (PvE) steunt het voorstel niet en is kritisch op de haalbaarheid en economische lastenverzwaring die zij zien voor industrie en burgers. De *Europese Conservatieven en Hervormers* (ECR) zijn kritisch over de haalbaarheid van zowel het voorgestelde 2040-doel als de elementen voor permanente koolstofverwijdering en het toestaan van internationale koolstofkredieten. Het PvE heeft een rapporteur aangeleverd voor het 2040-wetsvoorstel en de onderhandelingen over het 2040-wetsvoorstel in het Europees Parlement. Het voorstel wordt behandeld in het ENVI-comité.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit, 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 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU, geeft de EU de bevoegdheid om beleid van de Unie vast te stellen op het terrein van milieu, waaronder de bestrijding van klimaatverandering. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, sub e, 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 bij te dragen aan het behalen van EU-brede doelen en het voldoen aan de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van het tegengaan van klimaatverandering. Gezien het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering kan dit niet voldoende, noch optimaal door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig en gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving 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 is positief. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan het behalen van EU-brede doelen en het voldoen aan de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van het tegengaan van klimaatverandering. Hiertoe wordt een Europees tussendoel voorgesteld voor 2040 in de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat met het aanbevolen doel de EU op weg blijft om te kunnen voldoen aan de afspraken onder de Overeenkomst van Parijs, specifiek het binnen bereik houden van de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graden Celsius. De Europese Wetenschappelijke Klimaatraad stelt dat een EU-klimaatdoel voor 2040 van 90 tot 95% ten opzichte van 1990 noodzakelijk is om een kans van ten minste 50% te houden dat de opwarming van de aarde beperkt blijft tot 1,5 graden Celsius. Het wetswijzigingsvoorstel gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het doel overeenkomt met de onderkant van deze geadviseerde bandbreedte.

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

a) Consequenties EU-begroting

Uit de wijziging van de EU Klimaatwet volgen geen directe financiële gevolgen. Na een besluit over het tussendoel zullen er wetgevende voorstellen volgen om dit doel te bereiken, met naar verwachting financiële gevolgen. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over de mogelijke financiële gevolgen van deze toekomstige voorstellen. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de kosten voor internationale koolstofkredieten en wil dat de Commissie de financiële gevolgen in kaart brengt in de effectbeoordeling bij de uitwerking van het voorstel. Bovendien moeten investeringen in vergroening van de eigen EU-industrie alsnog gedaan worden na 2040 om het klimaatneutraliteitsdoel in 2050 te behalen. Dit aspect dient in de effectbeoordeling mee te worden gewogen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen voor deze wijziging van de EU Klimaatwet 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. Binnen het post-2030 pakket zullen er wetgevende voorstellen volgen om deze doelstelling te bereiken met mogelijke financiële gevolgen. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de financiële gevolgen. Voor de uitwerking van dit doel zal de Commissie in de toekomst verdere voorstellen doen. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en het nationale inkomstenkader moeten per toekomstig voorstel worden gezien. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen en dekking voor medeoverheden en de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatregelen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. De aankomende herziening van relevante EU-(wetgevende) voorstellen om het 2040 doel te bereiken hebben wel gevolgen voor de regeldruk. Om deze regeldrukgevolgen in kaart te kunnen brengen vraagt het kabinet aan de Commissie om een effectbeoordeling uit te voeren bij de voorstellen. Uitgangspunt voor het kabinet is dat voorstellen zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven, waarbij onnodige regeldruk voor het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties wordt tegengegaan. Dit sluit aan bij de doelstelling van de Commissie om de administratie lasten te verminderen met minstens 25% voor alle bedrijven en 35% voor het MKB. Hiervoor heeft de Commissie verschillende omnibuspakketten en andere vereenvoudigingsvoorstellen aangekondigd. Het pakket moet daarnaast ook handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De economische gevolgen voor bedrijven van het door de Commissie aanbevolen EU-2040-doel zijn beheersbaar, mits er aanvullend en consistent beleid wordt gevoerd om de uitvoering ook mogelijk te maken en het concurrentievermogen te behouden. De effectbeoordeling van de Commissie³¹ en de effectbeoordeling van CE Delft³² – die de Europese analyse doorrekent voor Nederland – laten zien dat meer klimaatbeleid richting 2040 leidt tot een verschuiving in uitgaven:

kapitaalsinvesteringen (CAPEX) nemen toe, bijvoorbeeld voor duurzame-energie-infrastructuur, elektrische voertuigen en woningverduurzaming. Operationele kosten (OPEX) dalen echter na verloop van tijd door energiebesparing en het gebruik van hernieuwbare bronnen. Voor bedrijven kan dit op termijn de voorspelbaarheid en stabiliteit van energiekosten verbeteren, wat aantrekkelijk is voor investeringsbeslissingen. De gevolgen voor het Europese concurrentievermogen worden daarom neutraal tot positief beoordeeld.

Het kabinet zal bij de onderhandelingen uitdragen dat concurrentievermogen op lange termijn alleen kan versterken als de Europese industrie (innovatief) verduurzaamt en als *cleantech* innovaties behouden blijven en gecommercialiseerd worden binnen de EU. Een Europees tussendoel voor 2040 biedt langetermijnperspectief en zekerheid voor bedrijven, wat kan bijdragen

³¹ SWD(2024) 63 final.

³² CE Delft (2024). Impactanalyse Klimaatplan 2025-2035.

aan een stabiel en sterk investeringsklimaat. Omwille van groene groei onderstreept het kabinet dat duurzaam Europees industriebeleid noodzakelijk is en voorzien van een stevig uitvoeringspakket dat de industrie stimuleert te investeren in duurzame productie en tevens helpt het concurrentievermogen te versterken. Zo kan onder andere de benodigde emissiereductie worden behaald, weerbaarheid worden versterkt, CO₂-weglek en toekomstige importafhankelijkheden waar mogelijk worden voorkomen.

Indien klimaatactie mondiaal versnelt, groeit het Europese aandeel in de wereldhandel, aldus de effectbeoordeling van de Commissie. Indien klimaatactie in derde landen achterblijft, is de impact op het Europese concurrentievermogen gering, en verschilt deze niet significant ten opzichte van andere onderzochte scenario's met andere EU klimaatdoelen, aldus deze zelfde effectbeoordeling. Tot slot wijst de effectbeoordeling erop dat een doel van 90% een positieve impact heeft op de energie-onafhankelijkheid van de EU en kan bijdragen aan open strategische autonomie en economische weerbaarheid.

De EU is een aanjager van mondiale klimaatactie en levert ook zelf een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de doelen onder de Overeenkomst van Parijs. In deze positie heeft de EU eerder met succes andere grote economieën aangespoord om ook een hoge bijdrage te leveren, waardoor het 1,5 gradendoel dichterbij is gekomen. Het voorstel voor het EU-klimaatdoel voor 2040, met een duidelijke wetenschappelijke basis, en de blijvende inzet op klimaatdiplomatie – onder meer via de taskforce voor mondiale CO₂-beprijzing – zijn van groot belang om de positie van de EU te versterken in het licht van de geopolitieke uitdagingen voor de EU.

Een beperkte inzet van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit (voor emissiereductie of koolstofverwijdering) onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs kan de wereldwijde ambitie- en implementatiekloof van klimaatactie helpen verkleinen, en derde landen helpen hun eigen NDC's en de *Sustainable Development Goals* (SDGs) te realiseren. Tegelijkertijd stimuleert het internationale samenwerking en ontwikkeling van hoogwaardige projecten. De impact hiervan is afhankelijk van het soort koolstofkrediet dat wordt gekocht. Klimaatverandering treft echter alle landen en alle landen zullen dus ook eigen maatregelen moeten kunnen nemen. Het kabinet signaleert het risico dat de inzet van internationale koolstofkredieten ertoe kan leiden dat rijkere landen bij andere landen hun goedkopere reducties kopen ('het laaghangend fruit'), waardoor klimaatactie voor deze derde landen uiteindelijk duurder wordt. Zij mogen de verkochte reducties namelijk niet meetellen in het eigen doelbereik. Daarnaast betekent gebruik van internationale koolstofkredieten door de EU in dit voorstel dat er tot 2040 minder op eigen grondgebied zal worden gereduceerd. Te grote inzet van koolstofkredieten voor het behalen van EU-doelen kan derhalve wereldwijde klimaatactie bemoeilijken, en de leiderschapsrol van de EU ondermijnen.

Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel tot wijziging van een verordening. Verordeningen zijn direct toepasselijk en hoeven niet in nationale wetgeving te worden omgezet. De toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. De nationale klimaatwet kent al een verplichting om passende maatregelen te treffen opdat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet (het EU-2030-doel ter verwezenlijking van netto-nul uitstoot van broeikasgassen in 2050) en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen. Gezien het bindende EU-tussendoel voor 2040 in artikel 4, derde lid, van de Europese klimaatwet staat, zal artikel 2, tweede lid, laatste zin van de Nederlandse klimaatwet op dit punt aangevuld moeten worden met een verwijzing naar het EU-doel voor 2040 van het derde lid, van artikel 4 van de Europese klimaatwet.

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

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De verordening treedt twintig dagen na publicatie in werking. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
De Europese klimaatwet voorziet in een verplichting de bepalingen van artikel 4 voortdurend te evalueren in het licht van de internationale ontwikkelingen en de inspanningen ter verwezenlijking van de lange termijn doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, onder meer met betrekking tot het resultaat van internationale besprekingen over gemeenschappelijke termijnen voor nationaal vastgestelde bijdragen (artikel 4, lid 7). Deze verplichting zal met het huidige voorstel van toepassing blijven op de gewijzigde EU Klimaatwet. Het kabinet beschouwt de bestaande evaluatieverplichtingen als voldoende.

e) Constitutionele toets
Het voorstel van de wijziging van de EU Klimaatwet eerbiedigt het Handvest van de Grondrechten van de EU en neemt de beginselen in acht die met name hierin zijn erkend. Het voorstel draagt met name bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling, zoals neergelegd in artikel 37 van het Handvest. Ook omvat, volgens de jurisprudentie,³³ artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het recht van personen op effectieve bescherming door de overheid tegen ernstige negatieve gevolgen van klimaatverandering voor hun leven, gezondheid, welzijn, en levenskwaliteit.

6. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

³³ Urgenda-arrest van de Hoge Raad, het arrest van het Europees Hof van de Rechten van de Mens in de zaak *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* tegen Zwitserland en het Internationaal Gerechtshof-advies van 23 juli 2025 over de verplichtingen van staten over klimaatverandering en internationaal recht.

Het onderhevige voorstel tot wijziging van de verordening is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar. De hieruit volgende wetgeving, het post-2030 beleidspakket, zal bij publicatie hiervan ook worden beoordeeld op implicaties voor de uitvoering en/of handhaving.

7. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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

Fiche 2: Omnibus VI - vereenvoudiging eisen en procedures chemische producten

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/2865 as regards dates of application and transitional provisions
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 1272/2008, (EC) No 1223/2009 and (EU) 2019/1009 as regards simplification of certain requirements and procedures for chemical products

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

8 juli 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

- COM(2025)526
- COM(2025)531

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0526&qid=1752229034469>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0531>

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

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

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

De Commissie wil onder het huidige mandaat het concurrentievermogen van de EU versterken door ondernemen eenvoudiger te maken, de interne markt te versterken en regeldruk te verminderen. Op 8 juli 2025 publiceerde zij daartoe twee voorstellen, onder Omnibus VI. Het eerste wijzigt drie bestaande verordeningen: Verordening voor de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels¹ (*Classification, Labelling and Packaging*, hierna: CLP-verordening), Cosmeticaverordening², en Meststoffenverordening³. Het tweede voorstel (hierna: “*stop-the-clock*” voorstel) wijzigt de herziening van de CLP-verordening⁴. Omdat dit voorstel nauw samenhangt met de voorgestelde wijzigingen van de CLP-verordening in het eerste voorstel, worden beide samen behandeld in één BNC-fiche.

In het “*stop-the-clock*” voorstel wordt voorgesteld om, door aanpassing van de inwerkingtreding, overgangstermijnen in de CLP-herziening (2024/2865) aan te passen voor artikelen die in het andere voorstel ter sprake staan. Voor artikelen 30 (tijdelijk heretikettering), 48 (reclames), 48a (online-verkoop) en deel 5 van Bijlage II (etikettering tankstations) zou de overgangstermijn van 1 juli 2026 naar 1 januari 2028 gaan. Voor artikel 31(3) en sectie 1.2.1.4 & 1.2.1.5 van Annex I (etiket opmaak) zou de overgangstermijn van 1 januari 2027 naar 1 januari 2028 gaan.

In het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening wordt voor de CLP-verordening ten eerste een voorstel gedaan ten behoeve van digitalisering. In plaats van een naam, adres en telefoonnummer op etiketten van gevaarlijke stoffen en mengsels, vereist de voorgestelde wijziging een naam, adres en “*digital contact*”, ofwel digitaal contact van een leverancier. Het digitale contact is een actueel en toegankelijk online communicatiekanaal waarmee leveranciers bereikt of benaderd kunnen worden, zodat de handhavingsautoriteiten snel contact kunnen leggen. Verder mogen de contactgegevens van aanvullende leveranciers alleen op het digitale etiket vermeld worden. Zodra de European Business Wallet beschikbaar is kan het digitale adres hierin ook als digitaal contact fungeren.

Verder bestaan er in de huidige CLP-verordening uitzonderingen voor kleine verpakkingen met specifieke vormen, formaten of afmetingen. Deze uitzonderingen kunnen alleen worden gebruikt als niet alle vereiste etiketteringselementen op de buitenverpakking of een hangkaartje passen. Om het gebruik te vereenvoudigen wordt voorgesteld om de uitzondering toe te laten zonder het aantonen van de onmogelijkheid om de buitenverpakking of het hangkaartje te gebruiken. Verder wordt de bestaande uitzondering voor verpakkingen <10 ml verduidelijkt.

¹ Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels

² Verordening (EG) nr. 1223/2009 betreffende cosmetische producten

³ Verordening (EU) 2019/1009 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten

⁴ Verordening (EU) 2024/2865 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels

Daarnaast wordt voorgesteld om de termijn om het etiket aan te passen (na de toevoeging van een nieuwe gevarenklasse, strengere indeling of nieuwe vereiste aanvullende informatie) te verwijderen. Het lijkt, aldus de Commissie, niet haalbaar om hieraan te voldoen bij complexe toeleveringsketens. Om flexibiliteit voor leveranciers en gelijke voorwaarden voor mkb-bedrijven die vaak etiket-drukwerk uitbesteden te creëren, wordt voorgesteld om alleen de algemene eis voor het aanpassen te behouden. Deze eis luidt dat de leverancier van die stof of dat mengsel ervoor zorgt dat het etiket wordt bijgewerkt zonder onnodige vertraging, nadat de resultaten van de nieuwe evaluatie zijn verkregen door, of zijn meegedeeld aan, die leverancier.

Ook wordt voorgesteld om de recentelijk geïntroduceerde (2024/2865) gestandaardiseerde etiketterings-opmaakregels te verwijderen. De regels zijn volgens de Commissie te duur en beperkend. Marktdeelnemers en handhavingsinstanties blijven hierbij verantwoordelijk voor de leesbaarheid van de etiketten in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

Verder worden de eisen voor reclames en online-verkoop van gevaarlijke stoffen en mengsels in het voorstel aangepast door onder andere de reikwijdte ervan te beperken tot het algemeen publiek. Hiermee worden reclames en online-verkoop gericht aan professionals buiten beschouwing geplaatst. Verder worden de informatie-eisen voor reclames verminderd. Voorgesteld wordt alleen het opnemen van de zin '*Always read the label and product information before use.*' verplicht te maken, waarmee reclames klanten uitnodigen om het etiket en de productinformatie te lezen vóór gebruik. Deze zin komt overeen met de verplichte zin voor biociden en gewasbeschermingsmiddelen.

Daarnaast worden etiketteringseisen voor tankstations vereenvoudigd. Voorgesteld wordt om etiketteringselementen, zoals de nominale hoeveelheid en *Unique Formula Identifier* (UFI) code, niet vereist te maken voor brandstofpompen. De implementatie van de UFI-code is moeilijk voor brandstoffen vanwege de diversiteit en vermenging. Antigifcentra gaven aan dat informatie over het type brandstof (e.g. benzine) voldoende is voor adequate hulp, gezien het lage additief gehalte.

Tot slot wordt er, om ervoor te zorgen dat betrokkenen de tijd hebben om zich aan te passen aan de nieuwe eisen, voorgesteld om de toepassing van sommige bepalingen van de CLP-verordening uit te stellen. Stoffen en mengsels die al vóór het einde van die uitstelperiode in de handel zijn gebracht, hoeven niet opnieuw te worden ingedeeld of geëtiketteerd overeenkomstig het voorstel, om extra lasten voor leveranciers van stoffen en mengsels te voorkomen. In overeenstemming met de overgangsbepalingen van de CLP-verordening moeten leveranciers de mogelijkheid hebben om de nieuwe indelings-, etiketterings- en verpakkingsbepalingen op vrijwillige basis toe te passen vóór de datum waarop deze bepalingen in werking treden.

In het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening wordt voor de Cosmeticaverordening ten eerste een voorstel gedaan ten behoeve van CMR-stoffen. Cosmetische producten mogen op grond van artikel 15 (Verordening 1223/2209) geen CMR-stoffen bevatten. CMR-stoffen zijn kankerverwekkend (carcinogenic), tasten genetisch materiaal aan (mutagenic) of zijn schadelijk voor de voortplanting (reprotoxic).

Wanneer een stof een CMR-classificatie krijgt, heeft de Commissie momenteel 15 maanden de tijd om de Cosmeticaverordening dienovereenkomstig te wijzigen. Deze periode gaat in vanaf het moment dat de CMR-classificatie in werking treedt. De Commissie stelt voor dit startpunt met 18 maanden te verleggen, 15 maanden na het moment waarop de classificatie van toepassing is. Daarbovenop wordt een overgangsperiode voorgesteld voor alle CMR-stoffen. Nadat de Cosmeticaverordening is gewijzigd, zouden cosmetische producten met CMR-stoffen nog 12 maanden in de handel mogen worden gebracht en 24 maanden verkocht mogen worden. Hierdoor zouden CMR-houdende cosmetische producten aanzienlijk langer op de markt kunnen blijven.

Het is mogelijk om een uitzondering van het CMR-verbod te vragen. De Commissie stelt voor om de voorwaarden en termijnen voor het indienen van een derogatieverzoek te wijzigen. Voorgesteld wordt dat voortaan een verzoek uiterlijk binnen drie maanden na inwerkingtreding van de geharmoniseerde classificatie moet worden ingediend. De eis dat de stof tevens moet voldoen aan de voedselveiligheidsvoorschriften uit Verordening (EG) nr. 178/2002 vervalt in het voorstel. Wel blijft vereist dat het *Scientific Committee on Consumer Safety* (SCCS) de stof als veilig beoordeelt voor specifiek gebruik en dat er geen geschikte alternatieven voorhanden zijn. De criteria voor wat als een geschikt alternatief wordt beschouwd, zijn in het voorstel uitgewerkt in vier cumulatieve voorwaarden: de alternatieve stof moet leiden tot een lager risico voor mens en milieu, een vergelijkbare functie en werkzaamheid hebben, technisch en economisch haalbaar zijn en tot slot voldoende beschikbaar zijn.

De Commissie stelt daarnaast voor om de reikwijdte van artikel 15 op een tweetal wijzen te beperken. Allereerst zal het CMR-verbod niet gelden wanneer een stof enkel gevaarlijk is bij orale inname of inademing. Daarnaast zal het verbod niet automatisch van toepassing zijn op plantaardige extracten die op natuurlijke wijze zijn verkregen en waarin slechts één bestanddeel een CMR-classificatie heeft (NCS).

Verder wordt een nieuw artikel 14a voorgesteld, dat de toelatingsprocedure formaliseert voor kleurstoffen, conserveermiddelen en UV-filters. Stoffen kunnen op basis hiervan worden opgenomen in de positieve lijsten (bijlage IV, V of VI), na beoordeling door het SCCS.

Tot slot wordt voorgesteld enkele administratieve verplichtingen te schrappen. Namelijk, de meldplicht voor cosmetische producten met nanomaterialen, de verplichting voor lidstaten om hun toezichtactiviteiten elke vier jaar te evalueren en openbaar te maken en de verplichting voor de Commissie om een ingrediëntenglossarium bij te houden. Voor de etikettering van ingrediënten mogen in het voorstel naast de namen uit het EU-glossarium ook internationaal erkende "*common ingredient names*" worden gebruikt.

In het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening wordt voor de Meststoffenverordening ten eerste voorgesteld de informatieverplichtingen in de Meststoffenverordening in overeenstemming te brengen met met Verordening (EG) 1907/2006 (REACH). Chemische stoffen die worden geproduceerd of geïmporteerd in hoeveelheden boven de 1 ton per bedrijf per jaar, moeten worden geregistreerd in overeenstemming met REACH. In de REACH-

verordening is sprake van een oplopende informatieplicht, afhankelijk van de hoeveelheid geproduceerde of geïmporteerde stof. Daarnaast zijn er verplichtingen om veiligheidsrapportages te leveren bij een productie van stoffen boven een hoeveelheid van 10 ton per jaar en zijn voor zeer gevaarlijke stoffen in overeenstemming met de CLP-verordening blootstellingstudies noodzakelijk. In de Meststoffenverordening zijn op dit moment geen uitzonderingsmogelijkheden en oplopende informatieplicht voor registratie- en informatieplicht opgenomen, zoals dit wel mogelijk is op grond van de REACH-regelgeving. Met name voor producten zoals kleurstoffen die in kleine hoeveelheden worden toegevoegd aan meststoffen leidt dit in de praktijk tot problemen, aangezien een kleine hoeveelheid productie niet leidt tot een verminderde informatieplicht. Daarom wordt voorgesteld de informatieverplichtingen in de Meststoffenverordening in overeenstemming te brengen met de REACH-regelgeving.

Verder stelt de Commissie voor om Annex II, deel II, CMC 7 aan te passen, zodat algemene criteria voor veiligheid en werkzaamheid worden vastgesteld alsmede een methodologie die fabrikanten en aangewezen keuringsinstanties (zogenaamde *notified bodies*) kunnen gebruiken om overeenstemming met deze criteria vast te stellen. Micro-organismen in biostimulanten voor planten kunnen worden toegepast als meststof. Deze stoffen worden toegelaten als meststof na goedkeuring door de Commissie. De Commissie kan micro-organismen toevoegen aan de zogenoemde lijst met bestanddeel-categorieën (CMC 7), maar alleen nadat de veiligheid en werkzaamheid van de micro-organismen is beoordeeld. Er zijn op dit moment veel verzoeken voor opname van nieuwe micro-organismen op de CMC 7-lijst. De beoordeling van micro-organismen voorafgaand aan toelating tot de lijst verloopt traag. In opdracht van de commissie ontwikkelt Oostenrijks instituut AIT een methodologie en algemene criteria voor de risicobeoordeling op basis waarvan de CMC 7-lijst kan worden aangepast in plaats van individuele risicobeoordelingen uit te voeren per product.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de administratieve lastendruk te verlagen, door enkele artikelen in de Meststoffenverordening te wijzigen zodat de informatiedoorgifte uitsluitend digitaal kan worden gedaan (aanpassingen in artikel 2, artikel 6-9, artikel 15, artikel 16, artikel 41 en Annex I deel II en Annex IV deel II). Onder de Meststoffenverordening zijn artikelen opgenomen die het voor ondernemers mogelijk maken om de verplichte informatie digitaal of op papier door te geven aan afnemers. Het doorgeven van digitale informatie vereenvoudigt de informatieplicht en leidt tot minder administratieve lasten. Dit is op dit moment echter niet verplicht. Momenteel vragen veel afnemers deze informatie op papier, zodat hiermee in alle gevallen aan de autoriteiten het voldoen aan de informatieplicht kan worden getoond.

Tot slot stelt de Commissie voor om de zogenoemde ontvlechting Clausule (*unbundling clause*) te ontvlechten. Daarbij is geregeld dat een wijziging/toevoeging van stoffen per categorie (CMC) in de Meststoffenverordening via een aparte gedelegeerde handeling moet worden gedaan. De Commissie stelt voor om artikel 43 van de Meststoffenverordening te wijzigen, zodat wijzigingen voor verschillende bestanddelen categorieën in één gedelegeerde handeling kunnen worden opgenomen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt dat het niet mogelijk was om een impact assessment op te stellen gezien de noodzaak om op korte termijn een voorstel te doen om de vastgestelde problemen aan te pakken en de regeldruk en buitensporige kosten voor bedrijven te verlagen. Het kabinet hecht echter waarde aan een zorgvuldige impact assessment bij gelijksoortige voorstellen. Zonder impact assessment ontbreekt inzicht in de potentiële gevolgen van de voorgestelde wetgevingswijzigingen. Het betreurt het kabinet hierom dat er geen impact assessment is opgesteld, dit zal aan de Commissie gecommuniceerd worden.

Wel is bij het voorstel een werkdocument van de Commissie gevoegd, waarin een analyse wordt gepresenteerd van de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen. Deze analyse is naar verluidt gebaseerd op informatie uit eerdere impact assessments voor meststoffen, de CLP-verordening en de evaluatie van de Detergentenverordening.^{5,6} Voor de Cosmeticaverordening ontbreekt dergelijke recente onderbouwing. Verder is gekeken naar het commentaar vanuit de “*reality checks*” en beperkte schriftelijke input van enkele belanghebbenden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet deelt de wens om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en administratieve lasten aan te pakken.⁷ Het kabinet zet in op zorgvuldige, haalbare en uitvoerbare (Europese) wetgeving en op realistisch en begrijpelijk beleid. Daarbij wordt ingezet op een evenwichtige benadering: het verminderen van regeldruk waar mogelijk, zonder concessies te doen aan de bescherming van de volksgezondheid, de consument en de veilige leefomgeving. Ook zet het kabinet in op versterking van de interne markt waarbij belemmeringen worden weggenomen en een gelijk speelveld wordt gewaarborgd.⁸ Bovendien is het voor het kabinet van belang dat dergelijke wijzigingen in lijn zijn met de verplichtingen onder het internationale recht, waaronder de regels van de Wereldhandelsorganisatie.

Door wet- en regelgeving te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar te maken, wordt het voor ondernemers makkelijker om aan de eisen te voldoen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor

⁵ European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. *Study to support the Impact Assessment on the use of digital labelling for EU fertilising products*. 2023, online beschikbaar via: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/714101>

⁶ European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. *Impact Assessment Study on the simplification of the labelling requirements for chemicals and the use of digital labelling*. 2023, online beschikbaar via: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/27929>

⁷ Kamerstuk 32637, nr. 593. Bedrijfslevenbeleid.

⁸ Het kabinet werkt hieraan op basis van de kabinetsbrede interne-markt actieagenda: zie Kamerstukken 2021-2022, 22112, nr. 3437.

innovatie en groei. Tegelijkertijd blijft het essentieel dat de bescherming van de volksgezondheid, het milieu en de consument te allen tijde gewaarborgd blijven.

Het kabinet streeft daarom naar een zorgvuldige balans tussen het verminderen van regeldruk en het handhaven van hoge veiligheidsnormen, zodat maatschappelijke belangen en economische ontwikkeling hand in hand kunnen gaan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om de regeldruk voor het bedrijfsleven in de EU te verminderen en zo de concurrentiepositie van Europese bedrijven te verbeteren, zolang de volksgezondheid en het milieu beschermd blijven. Een sterke en concurrerende chemische industrie is belangrijk voor de EU én voor Nederland. Het voorstel bevat veel wijzigingen, gedeeltelijk komen deze ten goede aan het bedrijfsleven waarbij tegelijkertijd de bescherming van de volksgezondheid en de leefomgeving gewaarborgd worden. In andere gevallen leiden deze wijzigingen echter tot een onacceptabele verminderde bescherming van de volksgezondheid en een minder veilige leefomgeving. Het kabinet pleit daarom voor enkele wijzigingen in het huidige Omnibusvoorstel, die de bescherming van de volksgezondheid en het verminderen van de regeldruk voor de chemische industrie beter met elkaar verenigen.

Het kabinet is positief over het "stop-the-clock" voorstel, omdat hiermee onzekerheden omtrent de overgangstermijnen van de CLP-herziening weggehaald worden bij alle betrokkenen.

Wat betreft het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening wordt de voorgestelde digitalisering als wenselijk gezien door het kabinet, doordat deze bijdraagt aan het makkelijker en sneller naleven van verplichtingen uit wet- en regelgeving. Het kabinet acht het van belang dat de leveranciers met het digitaal contact direct bereikt en benaderd kunnen worden door de handhavingsautoriteiten. Verder staat het kabinet positief tegenover de uitzonderingen voor kleine verpakkingen. De wijziging maakt het toepassingsgebied van de uitzonderingen duidelijker door afkadering. Beide aanpassingsvoorstellen moeten leiden tot minder regeldruk en dragen daarmee bij aan de doelen voor een sterke en concurrerende chemische industrie, waar het kabinet in Europees verband actief voor pleit.

Met betrekking tot het verwijderen van de termijn voor het aanpassen van het etiket is het kabinet van mening dat het ontbreken van een gestandaardiseerde termijn kan leiden tot een verhoogde last voor handhavingsautoriteiten, gezien het aantonen van niet-naleving aanzienlijk moeilijker wordt. Een langere aanpassingstermijn zou, aldus het kabinet, een betere oplossing bieden. Hierbij wordt zowel de druk op het bedrijfsleven verminderd als dat de eis handhaafbaar blijft. Zowel betrokkenen vanuit het bedrijfsleven als vanuit de lidstaten hebben voorgesteld om een standaardtermijn van achttien maanden na de wijziging te hanteren, gelijk aan de overgangstermijn voor geharmoniseerde classificaties. Het kabinet steunt dit. Hierbij zou een verplichting opgenomen kunnen worden om

deelnemers in de toeleveringsketen tijdig te informeren. Dit creëert zekerheid voor het bedrijfsleven en voorkomt een cascade van termijnen.

Vergelijkbaar wordt ook bij het verwijderen van etiketteringsopmaakregels voorgesteld om gestandaardiseerde regels te verwijderen, wat het aantonen van niet-naleving voor handhavingsinstanties moeilijk maakt. Hierbij zijn eerder al problemen geweest, waarbij slecht leesbare etiketten voorkwamen zonder de mogelijkheid voor het afdwingen van verbeteringen. Ook is er meer onzekerheid voor het bedrijfsleven, omdat het onduidelijk kan zijn of er voldaan is aan de beschreven eisen. Verder doet het verwijderen mogelijk afbreuk aan het gelijke speelveld op de interne markt, gezien de interpretatie van de leesbaarheid kan verschillen per marktdeelnemer, waardoor nieuwe belemmeringen kunnen ontstaan. Het kabinet stelt daarom voor om in plaats van de eisen volledig te verwijderen deze te verlichten, door onder andere kleinere lettergroottes en contrasterende kleuren toe te staan.

Het kabinet heeft begrip voor het verminderen van eisen voor reclames en online-verkoop, maar ten aanzien van het voorstel bestaan zorgen. Voorgesteld wordt om de eisen te beperken tot verkoop aan het algemeen publiek. Het is echter zeer lastig te waarborgen dat reclames en online verkooppunten bestemd voor professionals niet het algemeen publiek bereiken. Hiermee krijgt de professionele markt mogelijk ook een hogere regeldruk vanwege de noodzaak om aan te tonen aan wie producten aangeboden worden, door bijvoorbeeld klantenbestanden aan te bieden. Ook is afbreuk aan het gelijke speelveld op de interne markt mogelijk, vanwege verschillen in kennisniveau over klanttypes bij handhavingsautoriteiten met daarbij verspreiding van reclames en online verkoop over de grens. Verder blijft het van belang dat consumenten bij reclames voor gevaarlijke stoffen en mengsels geïnformeerd worden over de gevaarseigenschappen, om voor de aanschaf een weloverwogen keuze te kunnen maken. Met enkel de voorgestelde waarschuwingszin is dit onvoldoende gewaarborgd en ontbreekt duidelijke gevarencommunicatie.

Tot slot vindt het kabinet het vereenvoudigen van etiketteringseisen voor tankstations en de verlengde overgangstermijn voor het toepassen van de nieuwe bepalingen wenselijk voor de CLP-verordening. Het verwijderen van lastige eisen voor tankstations en het bieden van voldoende tijd voor aanpassingen zal resulteren in een verminderde regeldruk voor het bedrijfsleven. Tegelijkertijd blijft de bescherming van mens en milieu hierbij gewaarborgd.

Het kabinet waardeert dat de Commissie aandacht heeft voor de concurrentiepositie van de cosmetische industrie en erkent dat sommige aspecten van de Cosmeticaverordening verduidelijking behoeven. Over deze punten zijn binnen de EU geruime tijd gesprekken gaande tussen lidstaten, industrie en de Commissie. De Cosmeticaverordening wordt op dit moment geëvalueerd, met als doel input te verzamelen voor een bredere herziening. Het kabinet betreurt daarom dat de Commissie een voorstel heeft gelanceerd dat dit lopende proces doorkruist.

Wat betreft het voorstel tot wijziging van de Cosmeticaverordening, ziet het kabinet zowel positieve als negatieve aspecten. Het kabinet verwelkomt de verduidelijking van de toelatingsprocedure voor

kleurstoffen, conserveermiddelen en UV-filters. Een transparante toelatingsprocedure bevordert innovatie en maakt het mogelijk om meerdere veilige alternatieven op de markt te brengen. Duidelijkheid over deze procedure draagt bij aan rechtszekerheid voor marktdeelnemers.

Ook steunt het kabinet het schrappen van diverse administratieve verplichtingen, zoals de meldplicht voor cosmetische producten die nanomaterialen bevatten, het opstellen van rapportages van toezichtactiviteiten en het loslaten van de *glossary of common ingredient names*. Hierdoor wordt het voor de industrie mogelijk om bij de etikettering van cosmetische producten gebruik te maken van internationaal erkende naamgevingssystemen.

Het kabinet is overwegend positief over de verduidelijking van de derogatiemogelijkheid van het CMR-verbod. Stoffen met een officiële CMR-classificatie onder de CLP-verordening zijn in principe verboden in cosmetica, maar er bestaat een mogelijkheid tot afwijking. Tot op heden is hier nooit succesvol gebruik van gemaakt, mede door onduidelijkheid over de beoordelingscriteria. Een van de bestaande voorwaarden is dat er geen geschikte alternatieven beschikbaar zijn. Het voorstel legt voor het eerst in de Verordening zelf vast welke criteria worden gebruikt om te beoordelen of sprake is van een geschikt alternatief. Het kabinet waardeert dat de Commissie duidelijkheid probeert te scheppen over de invulling van dit criterium, maar vreest dat met de voorgestelde benadering te snel kan worden geconcludeerd dat er geen geschikt alternatief beschikbaar is. Dit zou ertoe kunnen leiden dat uitzonderingen te makkelijk worden toegekend, wat afbreuk doet aan het beschermingsniveau. Bovenal is het onwenselijk dat deze uitwerking plaatsvindt in een rigide juridisch kader. De inzet van het kabinet is dat de criteria worden opgenomen in een meer dynamisch document, zoals een richtsnoer, dat zich eenvoudiger laat aanpassen wanneer criteria in de praktijk onwerkbaar blijken. Dit komt de innovatie en de concurrentiepositie van de industrie ten goede. Een geschikt document hiervoor is het reeds beschikbare "*CMR exemption procedure February 2020*".⁹

Het kabinet staat kritisch tegenover de voorgestelde beperking van de reikwijdte van het CMR-verbod. Het kabinet maakt zich zorgen over het gebruik van CMR-stoffen in cosmetica die oraal kunnen worden ingenomen of ingeademd, zoals losse poeders of sprays. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het huidige CMR-verbod onverminderd van toepassing blijft, wanneer een stof is geclassificeerd als CMR op grond van inademing of ingestie en wordt gebruikt in producten die oraal ingenomen of ingeademd kunnen worden. Voorts is het kabinet kritisch op het voorstel om natuurlijke complexe stoffen (NCS) uit te zonderen van het CMR-verbod. Er is geen reden om synthetische mengsels anders te beoordelen dan natuurlijke stoffen: beide kunnen risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengen. Ook lijkt dit voorstel prematuur: op grond van de CLP-verordening is de Commissie verplicht uiterlijk 11 december 2029 een wetenschappelijk rapport uit te brengen dat duidelijkheid verschaft over het beoordelen van NCS. Het kabinet zal uitdragen dat de uitkomst van dit rapport moet worden afgewacht alvorens een besluit te nemen.

⁹ "Practical guidelines on the procedural steps to enforce the ban or possible exemptions to the ban of CMR substances in cosmetic products (February 2020)" Online beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/39989>.

Het kabinet is tegen de voorgestelde uitbreiding van de overgangstermijnen. Dit betekent een aanzienlijke verlenging ten opzichte van het huidige systeem wat het kabinet zorgen baart. Toestaan dat producten met gevaarlijke stoffen zo lang beschikbaar blijven, verhoogt de blootstelling van consumenten en werknemers aan CMR-stoffen en is daarmee zorgwekkend vanuit het oogpunt van volksgezondheid en daarmee tegenstrijdig met het *Europe's Beating Cancer Plan*.¹⁰ Het kabinet is erop tegen dat de huidige termijnen worden verruimd en zal zich ervoor inzetten dat deze ongewijzigd blijven.

In het algemeen verwelkomt het kabinet het voorstel tot wijziging van de Meststoffenverordening om de administratieve lasten voor fabrikanten en autoriteiten te verminderen en de aansluiting met regelgeving vanuit REACH te bevorderen. Het kabinet verwelkomt het voorstel om de informatie-doorgifte tussen de partijen digitaal te verplichten, maar wil graag ook uitzonderingen in gevallen dat dit in de praktijk niet mogelijk blijkt te zijn, bijvoorbeeld door problemen in ICT-systemen. Eveneens kan het kabinet instemmen met het voorstel om de ontvlechttingsclausule uit de Meststoffenverordening te verwijderen.

Met betrekking tot het voorstel voor aanpassing van de algemene criteria voor veiligheid en werkzaamheid voor de beoordeling van micro-organismen voor opname in de CMC 7-lijst, merkt het kabinet enkele bezwaren op. Het kabinet steunt het vaststellen van een lijst met criteria voor de vaststelling van de veiligheid en werkzaamheid van de micro-organismen, maar staat zeer kritisch tegenover het opstellen van een methodologie waarbij fabrikanten en aangewezen keuringsinstanties de beoordeling en overeenstemming met deze criteria kunnen vaststellen. Het is van essentieel belang dat de beoordeling van de veiligheid en werkzaamheid van de micro-organismen met onafhankelijke en wetenschappelijke expertise wordt gedaan. Door dit over te laten aan fabrikanten raken belangen verstrengeld. Voor de aangewezen keuringsinstanties geldt dat ze bevoegd en gekwalificeerd zijn om toezicht te houden op de naleving van de Meststoffenverordening, maar niet zijn uitgerust met expertise om de veiligheids- en werkzaamheidsbeoordeling van de micro-organismen te doen. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat het voorstel op dit onderdeel wordt aangepast. Hierbij zal het kabinet er oog voor houden dat dit niet tot extra administratieve lasten en regeldruk voor ondernemers zal leiden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen meerdere lidstaten bezwaren uiten bij verschillende onderdelen binnen deze voorstellen, gezien de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid en een veilige leefomgeving. Voor zowel de CLP-verordening als de Cosmeticaverordening zijn er al zorgen geuit door meerdere lidstaten tijdens de afgelopen vergaderingen voor competente autoriteiten aan de hand van de informatie uit de *Reality Check Workshop*. De zorgen gingen hoofdzakelijk over het ongenoegen over het proces en over de legale onzekerheid. Voor de CLP-verordening hebben meerdere lidstaten commentaar op het

¹⁰ European Commission: Directorate-General for Health and Food Safety. *Europe's beating cancer plan*, 2023, online beschikbaar via: <https://data.europa.eu/doi/10.2875/305295>

verwijderen van de tijdlijn voor het aanpassen van het etiket en het ontbreken van duidelijkheid rondom de eisen voor reclames. Ook worden zorgen geuit over minder effectieve gevarencommunicatie die wijzigingen rondom de etiketteringsopmaakregels met zich mee zullen brengen. Voor de Cosmeticaverordening uiten lidstaten zorgen over de lange overgangstermijnen voor het CMR-verbod en de risico's van inhalatieblootstelling. Ook over de behandeling van NCS zijn kritische geluiden te horen. Op basis van de eerste ronde schriftelijk commentaar is ook duidelijk geworden dat meerdere lidstaten nog veel opmerkingen en vragen bij het voorstel hebben. 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 voor beide voorstellen. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 114 van het VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze grondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het "stop-the-clock" voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om rechtszekerheid te bieden aan de bedrijven en om aldus te voorkomen dat de verschillende verplichtingen die door die wijziging alsook door de huidige voorgestelde wijzigingen op verschillende data van toepassing worden. Dit wordt gedaan door de termijnen voor toepassing van de verschillende verplichtingen ingevoerd via Verordening 2024/2865 uit te stellen. Het stroomlijnen van deze verplichtingen en hun inwerkingtreding kan alleen gegarandeerd worden door het aanpassen van de regelgeving, welke op EU-niveau is vastgesteld. Dit kan niet door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Het aanpassen van de overgangstermijnen zal alle betrokkenen voldoende tijd bieden om aan de (mogelijk gewijzigde) verplichtingen te voldoen, waardoor inzet en investeringen op een doordachte en

gegronde manier uitgevoerd kunnen worden. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving enkel op het niveau van de EU geschieden.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening is positief. Het voorstel heeft tot doel het concurrentievermogen van de EU te versterken door ondernemen in de EU eenvoudiger en sneller te maken, de interne markt te versterken en regeldruk te verminderen. In het voorstel worden daartoe de eisen rondom en procedures ten aanzien van chemische producten vereenvoudigd. Door een gecoördineerde Europese aanpak kan gegarandeerd worden dat een vereenvoudiging van de eisen en procedures op gelijke wijze van toepassing wordt voor alle lidstaten van de Europese Unie. Hierdoor worden belemmeringen op de interne markt voor chemische producten weggenomen, waardoor ondernemen in de EU eenvoudiger wordt en de Europese interne markt versterkt kan worden. Daarnaast blijft het gelijke speelveld van de Europese interne markt gewaarborgd. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, waardoor een EU-aanpak gewenst is. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving enkel 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 van het “*stop-the-clock*” voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel de termijnen voor toepassing van de verschillende verplichtingen ingevoerd via Verordening 2024/2865 uit te stellen om rechtszekerheid te bieden aan de bedrijven en om aldus te voorkomen dat de verschillende verplichtingen die door die wijziging alsook door de huidige voorgestelde wijzigingen op verschillende data van toepassing worden. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om de doelstelling te bereiken, omdat door het aanpassen van de overgangstermijnen alle betrokkenen voldoende tijd hebben om aan de verplichtingen te voldoen, waardoor inzet en investeringen op een doordachte en gegronde manier uitgevoerd kunnen worden wat rechtszekerheid biedt. Verder zal door het aanpassen van de overgangstermijnen de inwerkingtreding ook gelijkgetrokken worden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat er binnen dit voorstel alleen wijzigingen worden voorgesteld voor de overgangstermijnen. Wijzigingen aan de inhoud van de CLP-herziening komen niet voor, wijzigingen in van deze vorm zouden volgens het kabinet verder gaan dan noodzakelijk voor het doel van het voorstel.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel tot wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening is positief met kanttekeningen.

Het voorstel heeft tot doel het concurrentievermogen van de EU te versterken door ondernemen in de EU eenvoudiger en sneller te maken, de interne markt te versterken en regeldruk te verminderen. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat er regeldruk zal wegvallen voor ondernemers in de EU door onder andere de wijzigingen rondom de uitzonderingen voor kleine verpakkingen en de uitzonderingen voor tankstations bij de CLP-verordening, de toelatingsprocedure voor kleurstoffen, conserveermiddelen en UV-filters, het schrappen van administratieve verplichtingen en het toelaten van internationale naamgeving in de Cosmeticaverordening, en het vervallen van de vereiste afzonderlijke gedelegeerde handeling per bestanddelen categorie van de Meststoffenverordening. Deze wijzigingen zullen verplichte handelingen voor ondernemers vereenvoudigen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden merendeels niet verder dan noodzakelijk, omdat het merendeels verplichte handelingen vereenvoudigt, zonder dat de kern van de verplichtingen worden aangetast. Daarbij hebben de desbetreffende handelingen geen grote toegevoegde waarde voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu. Hierdoor gaat het behalen van het doel (verminderde regeldruk) niet ten koste van de doeltreffendheid van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening.

Het kabinet heeft echter ook twee kanttekeningen bij het voorstel. De eerste kanttekening betreft het verlengen van de termijnen van de mogelijkheid voor het op de markt brengen van producten met daarin een CMR-stof. Het doel dat wordt nagestreefd met deze wijziging, het versterken van het concurrentievermogen van de EU en het verminderen van de regeldruk, staat niet in verhouding met de negatieve invloed van de wijziging op de bescherming van de volksgezondheid. De Commissie zelf benoemt ook het belang van deze balans in bereiken van de specifieke doelstellingen en het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. Het gebruik van CMR-stoffen in producten vormt een risico voor de volksgezondheid. Het is daarom wenselijk deze producten zo spoedig mogelijk van de markt te weren en voor cosmetica geen onnodige overgangstermijn in te voeren. Het voorgestelde optreden gaat op dat punt dus, naar het oordeel van het kabinet, verder dan noodzakelijk om het doel van het voorstel te bereiken. Een minder vergaand alternatief is mogelijk: bijvoorbeeld om de inwerkingtredingsdatum gelijk te stellen aan de datum van toepassing van de CLP-classificatie, in plaats van dat wordt gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding.

De tweede kanttekening betreft wijzigingen voor de CLP-verordening, waar gestandaardiseerde eisen worden verwijderd. Dit betreft het verwijderen van de termijn voor het aanpassen van het etiket en de etiketteringsopmaakregels. Een ander, minder ingrijpend, alternatief voor het verwijderen, wat onzekerheid voor belanghebbende zoals de handhavingsautoriteiten en het bedrijfsleven met zich meebrengt, is het vereenvoudigen van de eisen. Dit kan onder andere door de termijn te verlengen en bij de etiketteringsopmaakregels kleinere lettergroottes toe te staan. Deze alternatieven kunnen ook het doel bereiken met minder negatieve gevolgen voor de gevarencommunicatie en zijn door betrokkenen van verschillende belanghebbende partijen als aanvaardbaar aangegeven. Het

voorgestelde optreden gaat op deze punten, naar het oordeel van het kabinet, verder dan noodzakelijk om het doel van het voorstel te bereiken.

Als tegemoet wordt gekomen aan de zorgen van het kabinet ten aanzien van deze twee kanttekeningen, is het mogelijk om zowel de doelen van versterking van het concurrentievermogen van de EU en het verminderen van de regeldruk, alsook de bescherming van de volksgezondheid en het milieu te waarborgen.

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

a) Consequenties EU-begroting

Dit initiatief brengt geen extra kosten voor de EU-begroting met zich mee voor de CLP- en Cosmeticaverordening. De nieuwe bevoegdheid onder de Meststoffenverordening (2019/1009), die voorziet in een beoordeling van micro-organismen door fabrikanten en aangemelde instanties, zal de Commissie budget besparen dat, onder de bestaande bevoegdheid, besteed zou moeten worden aan een studie ter ondersteuning van de Commissie bij de beoordeling van dergelijke micro-organismen. Bovendien zal het afschaffen van de verplichting om een verklarende woordenlijst met gemeenschappelijke ingrediëntnamen vast te stellen via een besluit van de Commissie, de Commissie personele middelen vrijmaken voor andere beleidstaken, zonder dat hiervoor extra budget nodig is.

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Er worden geen substantiële financiële consequenties voorzien voor de rijksoverheid en/of medeoverheden. Voor de handhavingsinstanties is een verhoogde last, met daarbij financiële consequenties mogelijk. Onder 7 zal hier verder op ingegaan worden.

(Eventuele) budgettaire consequenties worden ingepast op de begroting van het (de) beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel beoogt een vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven door een vereenvoudiging van eisen en procedures voor chemische producten. Voor enkele van de voorstellen wordt een (tijdelijke) verzwaring van financiële consequenties en/of regeldruk voor het bedrijfsleven gezien, namelijk bij het vervangen van een telefoonnummer door een digitaal contact op het etiket en bij de aansluiting van meststoffen op de registratieverplichtingen vanuit REACH. Het totale voorstel zal echter leiden tot een vermindering van eisen en procedures, wat naar verwachting zal zorgen voor minder regeldruk en financiële kosten voor het bedrijfsleven.

Voor de burger zullen er naar verwachting beperkte (financiële) gevolgen zijn. De voorgestelde wijzigingen rondom de gevarencommunicatie zullen meer verantwoordelijkheid bij de burger neerleggen. Daarnaast zullen de voorgestelde wijzigingen voor de Cosmeticaverordening mogelijk effect hebben op de (zorg)kosten.

Het kabinet onderstreept het belang van regeldrukvermindering als een topprioriteit, zoals neergelegd in het Actieprogramma Minder Druk Met Regels.¹¹ Het ontbreken van een volledige impact assessment bij dit voorstel is echter onwenselijk, temeer omdat dit de inschatting van de regeldrukeffecten bemoeilijkt. Het kabinet is van mening dat voorstellen met (mogelijke) regeldruk gevolgen altijd vergezeld moeten gaan met een impact assessment.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Regeldruk is één van de uitdagingen waar de chemische industrie mee kampt. Het streven van de Omnibusvoorstel is dan ook om de regeldruk te reduceren, in lijn met het eerder gepubliceerde rapport “*The Future of European Competitiveness*” van de Commissie.¹² Dit beoogt het voorstel voor Omnibus VI, 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, nalevingskosten van het bedrijfsleven in de EU worden verlicht en het concurrentievermogen van de EU wordt vergroot. Het voorstel beoogt hiermee de concurrentiepositie van de EU-industrie te versterken, iets waar het kabinet voor pleit. De geopolitieke aspecten van het voorstel zijn naar verwachting beperkt.

6. Implicaties juridisch

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

Er zijn geen nieuwe bepalingen opgenomen over handhaving en sanctionering. Wel is het mogelijk dat de wijzigingen ervoor zorgen dat nieuwe of aangepaste artikelen opgenomen en/of verwijderd moeten worden in nationale wetgeving, zoals onder Artikel 9.3a.3 van Wet milieubeheer voor de CLP-verordening. Het voorstel heeft daarmee beperkte gevolgen voor de nationale regelgeving. Er zijn geen gevolgen voor decentrale regelgeving.

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

Voor wat betreft de CLP-verordening en de Cosmeticaverordening voorziet het voorstel niet in nieuwe of ingrijpend gewijzigde bevoegdheden voor de Commissie.

¹¹ Kamerbrief over actieprogramma Minder Druk Met Regels, 9 december 2024, online beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/09/kamerbrief-actieprogramma-minder-druk-met-regels>

¹² The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi. September 2024, online beschikbaar via: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

De bevoegdheden van de Commissie onder de Meststoffenverordening worden door het voorstel echter wel gewijzigd. Allereerst wordt in artikel 3, lid 9, sub a, van het voorstel de bestaande bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen in artikel 42, vierde lid uitgebreid. Voorheen mocht de Commissie uitsluitend gedelegeerde handelingen aannemen om nieuwe micro-organismen, stammen of verwerkingsmethoden toe te voegen aan bijlage II, en alleen wanneer was aangetoond dat die voldeden aan vooraf vastgestelde criteria.

In de nieuwe formulering vervalt deze beperking: het woord "*only*" wordt geschrapt, waardoor de Commissie meer ruimte krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen, ook buiten die strikt omschreven gevallen. Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is om hiermee de basishandeling te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het een aanvulling op de basishandeling betreft. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

Daarnaast wordt in artikel 3, lid 9, sub b, van het voorstel met de toevoeging van een nieuw lid 4a aan artikel 42 een geheel nieuwe delegatiebevoegdheid geïntroduceerd. De Commissie mag voortaan niet alleen beoordelen of bepaalde micro-organismen voldoen aan bestaande toelatingscriteria, maar krijgt ook de bevoegdheid om zelf nieuwe beoordelingscriteria en een methodologie vast te stellen voor organismen die nog niet in bijlage II zijn opgenomen. Als via deze door de Commissie vastgestelde methodologie wordt aangetoond dat een organisme aan de nieuwe criteria voldoet, kan het worden toegelaten als bestanddeel in EU-meststoffen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling (Meststoffenverordening) betreft. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. Wel is het kabinet kritisch over het voorstel zoals aangegeven in de toelichting, om de methodologie voor toelating van micro-organismen door fabrikanten en keuringsinstanties uit te laten voeren en zet zich in dat het voorstel op dit onderdeel wordt aangepast. Tot slot vervalt artikel 43 van de Meststoffenverordening, waarin was vastgelegd dat de Commissie bij het wijzigen van bijlage II per bestanddelencategorie een afzonderlijke gedelegeerde handeling moest vaststellen. Deze zogenaamde "*unbundling clause*" maakte het proces omslachtig, zeker wanneer meerdere categorieën moesten worden aangepast. Het schrappen van deze verplichting geeft de Commissie meer procedurele flexibiliteit: zij kan voortaan in één gedelegeerde handeling meerdere wijzigingen aanbrengen binnen bijlage II. In combinatie zorgen deze wijzigingen ervoor dat de Commissie zowel inhoudelijk als procedureel meer ruimte krijgt om het regelgevend kader voor EU-meststoffen aan te passen en te actualiseren.

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

De voorgestelde verordeningen treden in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het "stop-the-clock" voorstel bevat geen datum van toepassing, gezien hierin alleen termijnen aangepast worden. De toepassing van de bepalingen uit het voorstel tot

wijziging van de CLP-verordening, Cosmeticaverordening en Meststoffenverordening vindt gefaseerd plaats. De wijzigingen van de CLP-verordening zijn deels van toepassing vanaf 1 januari 2028 (onderdelen (5) tot en met (8)) en deels vanaf 36 maanden na de inwerkingtreding van de verordening. De wijzigingen van de Cosmeticaverordening zijn van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding. De wijzigingen van de Meststoffenverordening zijn van toepassing 24 maanden vanaf de datum van inwerkingtreding. Verschillende elementen van bijlage I treden gefaseerd in werking. Onderdeel (4) t/m (7), is van toepassing vanaf 1 juli 2026, onderdeel (1) (2) en (9) zijn van toepassing vanaf 1 januari 2028, en onderdeel (3) en (8) van zijn van toepassing vanaf 36 maanden na de inwerkingtreding van de verordening. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de haalbaarheid voor Nederland van de inwerkingtreding is positief, deze verordeningen zullen rechtstreeks toepasselijk zijn vanaf de datum van inwerkingtreding.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie heeft in de voorstellen nog niet voorzien in bepalingen met betrekking tot evaluatie. De voorgestelde wijzigingen in de Meststoffenverordening in artikel 42 paragraaf 4 en paragraaf 4a, betreffen een uitbreiding van de gedelegeerde bevoegdheden van de Commissie. Het kabinet acht het van belang deze uitgebreide bevoegdheden te evalueren en zal zich hiervoor inzetten, bijvoorbeeld d.m.v. een aanpassing van artikel 44, waarin een evaluatie van deze twee bevoegdheden plaatsvindt over 5 jaar na inwerkingtreding van dit voorstel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Een aantal van de voorstellen voor de CLP-verordening zal leiden tot een zwaardere last voor de handhavingsinstanties (NVWA en ILT). Het gaat hierbij voornamelijk om de verwijdering van de termijn voor het aanpassen van het etiket en het verwijderen van etiketterings-opmaakregels. Met de voorgestelde wijzigingen zullen er geen gestandaardiseerde eisen meer zijn, waardoor er een bewijslast komt te liggen op de handhavingsinstanties om overtredingen en/of niet-naleving te bewijzen. Verder zal ook het aanpassen van de reikwijdte voor reclames en online-verkoop eisen naar het algemeen publiek een verhoogde inspectie last opleveren, gezien hiervoor klantenbestanden opgevraagd en gecontroleerd moeten worden. Ook is meer afstemming en samenwerking tussen handhavingsautoriteiten van lidstaten nodig, gezien de overtreding (reclame/online-verkoopaanbod) binnen een andere lidstaat kan plaatsvinden dan in de lidstaat waar het bedrijf is gevestigd.

Voor de Cosmeticaverordening uit de NVWA zorgen over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot stoffen van natuurlijke oorsprong (NCS). Deze hebben deels te maken met de beperkte analytische mogelijkheden om de herkomst van een stof vast te stellen, maar ook met de uitvoerbaarheid. Het motiveren van een bestuurlijke boete wordt bemoeilijkt wanneer een synthetisch ingrediënt formeel beboet kan worden, terwijl een natuurlijk ingrediënt met een vergelijkbaar risicoprofiel van het verbod

wordt uitgezonderd. Toezichthouders kunnen gedurende de overgangstermijn twee jaar niet optreden tegen cosmetische producten die CMR-stoffen bevatten, terwijl diezelfde stoffen in andere consumentenproducten verboden zijn. Deze langdurige overgangsregeling brengt niet alleen onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid met zich mee, maar belemmert ook effectieve handhaving. Verder heeft vervallen van de rapportageverplichting voor toezichtactiviteiten weinig meerwaarde. De winst daarvan is zeer beperkt, aangezien de onderliggende gegevens reeds worden verzameld in het kader van andere rapportageverplichtingen.

De voorgestelde wijzigingen in de Meststoffenverordening lijken niet te leiden tot zwaardere lasten voor de uitvoerings- en handavingsinstanties (NVWA en RVO). De voorgestelde wijzigingen brengen enerzijds meer eenduidigheid in invulling en toepassing van regelgeving met zich mee (digitalisering, aansluiting bij REACH). Anderzijds hebben enkele voorgestelde wijzigingen geen implicatie voor (de wijze waarop) de uitvoerings- en handavingsinstanties uitvoering geven aan hun taken (ontvlechting Clausule verwijderen, beoordeling micro-organismen, opname andere stoffen in CMC 10). Met betrekking tot het voornemen van de Commissie om voor het beoordelen van de werkzaamheid en veiligheid van micro-organismen in biostimulanten algemene criteria te gaan hanteren in plaats van een risicobeoordeling per biostimulant merkt het kabinet op dat deze verruiming niet ten koste mag gaan van de betrouwbaarheid van de door fabrikanten geclaimde werking van biostimulanten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De versterkte concurrentiekracht van de EU kan gepaard gaan met een grotere concurrentie voor ondernemers uit derde landen in het algemeen die op de EU interne markt willen ondernemen. Het voorgestelde vereiste voor een digitaal contact kan voor een aantal ontwikkelingslanden ook hogere administratieve lasten met zich mee kunnen dragen, omdat hier software systemen of applicaties voor nodig kunnen zijn. Er zijn geen verdere implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d voorzien.

Fiche 3: Routekaart rechtmatige en effectieve toegang tot data ten behoeve van de opsporing

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Communication: Roadmap for lawful and effective access to data for law enforcement

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 juni 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 349

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0349>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet van toepassing

f) *Behandelingstraject Raad*

Nog onbekend

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie mededeling

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 24 juni jl. de mededeling '*Roadmap for lawful and effective access to data for law enforcement*' uitgebracht. De Commissie reageert hiermee op de oproep van de JBZ-Raad in december 2024¹ om in het tweede kwartaal van 2025 met een routekaart te komen met betrekking tot de aanbevelingen van de *High Level Group on access to data* (hierna: HLG). In juni 2023 is onder het Zweedse voorzitterschap de HLG opgericht ten behoeve van de effectieve rechtshandhaving. De HLG had als doel om met experts vanuit heel Europa problemen in kaart te brengen en tot oplossingsrichtingen te komen voor de uitdagingen die rechtshandhavingpartners ervaren bij het verkrijgen van digitale gegevens voor opsporing. De belangrijkste thema's waar de HLG zich op richtte betroffen dataretentie en versleuteling.²

¹ Zie [Raadsconclusies](#) d.d. 12 december 2024 (no. 16448/24) 'Council conclusions on access to data for effective law enforcement'.

² Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 317, nr. 879, pp. 15-16.

Op het gebied van dataretentie geeft de Commissie aan dat sinds het *Digital Rights Ireland* arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: EU-Hof) uit 2014,³ op basis waarvan de EU-richtlijn inzake gegevensbewaring in 2014 ongeldig is verklaard, het EU-wetgevingslandschap met betrekking tot de verplichting voor dienstverleners om gegevens te bewaren sterk gefragmenteerd is geraakt. De kaders voor gegevensbewaring van de lidstaten lopen sterk uiteen voor wat betreft de soorten elektronische data die dienstverleners moeten bewaren, de categorieën gegevens die deze bestrijken en de duur van de vereiste bewaartermijnen. Rechtshandavings- en gerechtelijke autoriteiten worden geconfronteerd met juridische en operationele obstakels bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Daarnaast worden aanbieders van elektronische communicatie, met name kleinere aanbieders, geconfronteerd met extra kosten en obstakels bij het aanbieden van hun diensten in de hele EU, omdat zij moeten voldoen aan verschillende wettelijke vereisten in verschillende lidstaten. In lijn met de aanbevelingen van de HLG om dataretentie-wetgeving in Europa te harmoniseren, kondigt de Commissie een impact assessment aan waarin zij gaat onderzoeken of, en zo ja, welke nieuwe wet- en/of regelgeving nodig is op het gebied van dataretentie.

Met betrekking tot de interceptiebevoegdheid van rechtshandavingsautoriteiten wil de Commissie, conform de aanbevelingen van de HLG, maatregelen onderzoeken om de efficiëntie van rechtshulpverzoeken via bestaande instrumenten te verbeteren en waar nodig te versterken, waaronder het Europees onderzoeksbevel. Ook wil de Commissie, in lijn met de aanbevelingen van de HLG, maatregelen verkennen om een meer gelijk speelveld te creëren voor communicatieaanbieders vis-a-vis de rechtshandhaving. Daarbij zal de Commissie bezien wat de meest efficiënte aanpak zou zijn in de omgang met niet-coöperatieve communicatieaanbieders. Ook zal de Commissie mogelijkheden onderzoeken om de inzet van beveiligde capaciteiten voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten, Europol en andere veiligheidsdiensten te ondersteunen. Tenslotte reageert de Commissie op het advies van de HLG om een technologische routekaart te ontwikkelen om, waar nodig, gerichte rechtmatige toegang tot versleutelde informatie mogelijk te maken, waarbij *cybersecurity* en de bescherming van grondrechten gewaarborgd blijven. De Commissie kondigt aan een deskundigengroep te organiseren en faciliteren en verwacht deze technologische routekaart op te kunnen leveren in het tweede kwartaal van 2026.

Betreffende digitale forensische toepassingen en standaardisatie geeft de Commissie aan, conform de aanbevelingen van de HLG, dat zij de komende jaren zal werken aan een meer gecoördineerde EU-aanpak voor standaardisatie op het gebied van interne veiligheid en handavingsautoriteiten meer wil ondersteunen bij de (meer) gezamenlijke ontwikkeling van digitale forensische toepassingen. De Commissie benoemt dat standaarden essentieel zijn in digitale communicatie en zorgen voor interoperabiliteit tussen systemen en apparaten die door technologieleveranciers zijn ontwikkeld. Daarnaast faciliteren standaarden de naleving van wettelijke verplichtingen door technologieën, waaronder rechtmatige toegang voor wetshandavingsdoeleinden.

³ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (Digital Rights Ireland).

De Commissie benoemt in relatie tot decryptie van gegevens ten behoeve van (grote) strafzaken dat het decryptieplatform van Europol zijn nut heeft bewezen bij de ondersteuning van belangrijke strafzaken, waaronder die in de Sky-ECC en EncroChat-zaken. De Commissie bepleit dat verbeterde decryptiecapaciteiten nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtshandhavingautoriteiten de capaciteit hebben om steeds complexere algoritmen te ontsleutelen. De HLG heeft aanbevolen om de financiering te verhogen ter ondersteuning van innovatie op het gebied van datatoegang bij (grote) strafzaken. Als reactie hierop geeft de Commissie aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe decryptiecapaciteiten te ondersteunen om ervoor te zorgen dat Europol na 2030 goed is toegerust om de lidstaten te ondersteunen, in het licht van nieuwe technologische ontwikkelingen op dit gebied.

De Commissie kondigt verschillende acties aan die zij zal ondernemen op het gebied van AI. Ten eerste: het stimuleren van innovatie voor AI-oplossingen voor het filteren en analyseren van digitaal bewijsmateriaal, door zowel de ontwikkeling van nieuwe tools als de verbetering van bestaande toepassingen te ondersteunen. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van de *AI regulatory sandboxes*⁴ zoals voorzien in de AI-verordening, voor veilige ontwikkeling, testen en evaluatie. Verder stelt de Commissie voor om een gestructureerde dialoog met wetshandavingsinstanties en andere relevante stakeholders aan te gaan om operationele behoeften en uitdagingen te identificeren, voortbouwend op het werk van de *Innovation Lab* van Europol en de *EU Innovation Hub for Internal Security* (die door Europol wordt gehost).⁵ Ook kondigt de Commissie aan de ontwikkeling van duidelijke en praktische richtsnoeren voor rechtmatig, ethisch en doeltreffend gebruik van AI in de rechtshandhaving te ondersteunen, met inachtneming van grondrechten en het juridische kader. Tot slot: het ondersteunen en financieren van proefprojecten gericht op de ontwikkeling, training en validering van juridisch conforme en technisch betrouwbare AI-toepassingen voor digitaal forensisch onderzoek, data-analyse en andere onderzoeksinstrumenten voor rechtshandhaving.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht het belangrijk, in het kader van de discussie over rechtmatige toegang tot gegevens, dat er heldere Europese regels zijn voor rechtmatige toegang tot digitale gegevens.⁶ Opsporingspartners moeten immers hun wettelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen, zowel *offline* als *online*, om onze samenlevingen en burgers te beschermen. Het technologische landschap is de afgelopen jaren sterk veranderd en de gevolgen daarvan hebben grote impact gehad op de mogelijkheid van de politie om burgers effectief te kunnen beschermen. De politie geeft aan dat,

⁴ Regulatory sandboxes zijn gecontroleerde omgevingen ('proeftuinen') waarbinnen AI systemen ontwikkeld, getest en gevalideerd kunnen worden, met betrokkenheid van toezichthouders, voordat publicatie op de markt plaatsvindt. Het doel van sandboxes is om innovatie te bevorderen en risico's tijdig te identificeren en mitigeren, met name op het gebied van veiligheid en grondrechten.

⁵ De 'EU Innovation Hub on Internal Security' betreft een Europees netwerk van innovatielabs gericht op coördinatie en samenwerking op innovatie tussen actoren die bezighouden interne veiligheid in de EU (o.a. rechtshandhaving, justitie, grondrechten, grensbeveiliging, immigratie, douane).

⁶ Zie o.a. geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, p. 7.

door de wijze waarop versleuteling wordt uitgerold door grote techbedrijven, zij deze bescherming op termijn niet langer kunnen bieden.⁷ Een van de belangrijke aanbevelingen van de HLG betreft dan ook de noodzaak om op Europees niveau gezamenlijk toe te werken naar een stelsel van regels en toezicht voor o.a. grote communicatiediensten. Het kabinet onderkent deze noodzaak. Vanzelfsprekend moet dergelijke regulering vorm krijgen met inachtneming van grondrechten (waaronder privacy en vertrouwelijkheid van communicatie), de jurisprudentie van het EU-Hof en relevante wetgeving inzake gegevensbescherming – en op proportionele en evenwichtige wijze, met betrokkenheid van alle relevante stakeholders. Daarbij is het belangrijk om digitale en nationale veiligheidsrisico's te voorkomen. Het kabinet zal daarbij in Europa blijven uitdragen dat end-to-end encryptie niet onmogelijk mag worden gemaakt⁸ en het kabinetsstandpunt in acht nemen.⁹

In dat kader zal het kabinet het belang benadrukken dat eventuele wetgeving wordt omkleed met sterke waarborgen en transparant toezicht. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de onderliggende problematiek is het extra belangrijk dat eventuele oplossingen in gezamenlijkheid met de lidstaten grondig worden uitgewerkt.

Alvorens in te gaan op de voorgenomen stappen die de Commissie heeft aangekondigd in de mededeling kan worden opgemerkt dat alle voorstellen die de Commissie aandraagt direct voortvloeien uit de aanbevelingen van de HLG. Derhalve is het belangrijk om te benoemen welk standpunt Nederland heeft uitgedragen met betrekking tot het werk van dit gremium.

In 2023 en 2024 zijn de onder de HLG hangende expertgroepen bijeengekomen. De expertgroepen bestonden veelal uit ervaren experts vanuit de uitvoeringspartners, zoals politie en OM. Nederland heeft aan alle werkgroepen deelgenomen.¹⁰

Veel lidstaten, waaronder Nederland, hebben het werk en de aanbevelingen van de HLG verwelkomd en gesteund tijdens de JBZ-Raden van zowel juni als juli 2024.¹¹ Op 18 november is het definitieve rapport van de HLG gepresenteerd, met aanbevelingen met betrekking tot knelpunten en mogelijke oplossingen op drie deelonderwerpen: digitale opsporing, dataretentie en toegang tot data. Tijdens de JBZ-Raad van 12 en 13 december hebben de lidstaten, waaronder Nederland, hun brede steun uitgesproken voor het eindrapport van de HLG en heeft de JBZ-Raad Raadsconclusies aangenomen. Met deze Raadsconclusies worden de HLG conclusies onderschreven

⁷ Beantwoording van Kamervragen d.d. 24 oktober 2024, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Aanhangsel 398, p. 1).

⁸ Uitvoering van de motie van het lid Van Raan c.s. over end-to-endencryptie in stand houden (Kamerstuk 26643-885)

⁹ Kabinetsstandpunt encryptie (Kamerstuk 26643-383)

¹⁰ Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 317, nr. 879, pp. 15-16; Verslag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12 en 13 juni 2025, p. 6.

¹¹ Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, p. 3; Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22 en 23 juli 2024 te Boedapest, p. 2.

en werd de Commissie opgeroepen om een routekaart te presenteren waarin deze conclusies concreet worden uitgewerkt.¹²

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de routekaart en ondersteunt het doel en de algemene strekking van de stappen die de Commissie zal ondernemen, waarbij het van belang is gedegen, prudente en concrete stappen te nemen. Hiermee herhaalt het kabinet het standpunt dat eerder uitgedragen is tijdens de JBZ-raad.

Op het gebied van dataretentie acht het kabinet geharmoniseerde dataretentie regelgeving nodig, gezien de sterk uiteenlopende wetgeving in de lidstaten, om de door de Commissie en HLG genoemde rechtsongelijkheid die is ontstaan in het beschermingsniveau van EU-burgers en bedrijven aan te pakken en de retentie van gegevens ten behoeve van de strafrechtspleging onder strenge voorwaarden mogelijk te maken. Gezien het feit dat gegevens vaak buiten de landsgrenzen worden opgeslagen is het belangrijk dat regelgeving omtrent het bewaren van die gegevens gelijk is (en indien noodzakelijk beschikbaar is op basis van een gerechtelijke vordering) in de lidstaten. Daarnaast is het belangrijk dat regels in de EU omtrent de wijze waarop data worden opgeslagen beter op elkaar aansluiten. Dat zorgt niet alleen voor duidelijkheid, maar ook voor betere kwaliteit en beschikbaarheid van data. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie een impact assessment gaat uitvoeren op dit terrein.

Het kabinet heeft vaak bepleit dat het instrument van de *'impact assessment'* een noodzakelijk onderdeel zou moeten uitmaken van besluitvorming omtrent nieuwe EU wet- en regelgeving. Hoewel het kabinet voorstander is van geharmoniseerde dataretentie wet- en regelgeving, is het belangrijk dat de noodzaak en vormgeving van dergelijke wetgeving deugdelijk wordt getoetst en onderbouwd. Een *impact assessment* is hiervoor bij uitstek het meest geschikte middel. Het kabinet kan zich derhalve positief uitspreken ten aanzien van deze voorgenomen stap. Uiteraard zal, in lijn met de daartoe strekkende HLG-aanbevelingen, eventuele dataretentiewetgeving in lijn moeten zijn met grondrechten en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.¹³

Betreffende interceptiebevoegheden onderstreept het kabinet in algemene zin dat opsporingspartners hun wettelijke bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen, zowel offline als online, om onze samenlevingen en burgers te beschermen. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Commissie om de onderlinge samenwerking tussen rechtshandhavinginstanties te verbeteren alsmede middelen en instrumenten, waaronder het Europees onderzoeksbevel, te verbeteren en te versterken.. Echter, omdat nog niet wordt aangekondigd op welke wijze de Commissie dit wil bewerkstelligen, kan daarover op dit moment inhoudelijk weinig worden opgemerkt. Ook kondigt de Commissie, conform de aanbevelingen van de HLG, aan dat zij een technologische routekaart zal uitwerken. Hiermee zal, waar nodig, de mogelijkheid en haalbaarheid worden onderzocht van gerichte rechtmatige toegang tot versleutelde informatie, waarbij

¹² Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12 en 13 december 2024, p. 7.

¹³ Zie o.a HvJ EU 8 april 2014, nrs. C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (Digital Rights Ireland).

cybersecurity en de bescherming van grondrechten gewaarborgd blijven. De HLG adviseerde een voorzichtige aanpak te hanteren bij het ontwerpen van oplossingen voor rechtmatige toegang tot systemen. De industrie mag niet worden gevraagd systemen te integreren die de encryptie op een algemene of systematische manier voor alle gebruikers van een dienst kunnen verzwakken. Rechtmatige toegang tot gegevens moet gericht blijven en beperkt blijven tot specifieke communicatie, van geval tot geval.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak dat de technische haalbaarheid van dergelijke maatregelen grondig wordt onderzocht. Er moet worden voorkomen dat enige verplichting in het leven wordt geroepen die, in de praktijk, schadelijk zou uitpakken voor de cybersecurity van burgers en bedrijven, danwel de bescherming van privacy en andere grondrechten onvoldoende zou waarborgen. Ook in het kader van de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van eventuele nieuwe regelgeving is een dergelijke analyse noodzakelijk. Het kabinet acht het essentieel dat de aangekondigde technologische routekaart deugdelijk wordt uitgewerkt. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat zonder effectieve opsporingsbevoegdheden de politie, onder leiding van het OM, burgers niet effectief kan beschermen en dat het vinden van concrete oplossingen hard nodig is.¹⁴

Tenslotte zal de Commissie bezien, conform de daartoe strekkende HLG aanbevelingen, of en hoe een gelijk speelveld kan worden bewerkstelligd tussen de aanbieders van communicatiediensten ten aanzien van rechtshandavingsinstanties. Op dit moment zijn telecomaanbieders aan een stelsel van wettelijke regels en toezicht gebonden,¹⁵ terwijl voor andere communicatiediensten juist weinig of geen regels gelden en zij niet onderhevig zijn aan enige (of een vergelijkbare) vorm van toezicht. Dat is, ook vanuit het concurrerend vermogen bezien, op zichzelf een onwenselijke situatie. Het kabinet steunt daarom dit voornemen van de Commissie. De Commissie onderzoekt nog hoe een gelijk speelveld kan worden bewerkstelligd. Het kabinet zal kritisch meekijken naar eventuele maatregelen die voortvloeien uit dit voornemen van de Commissie. Gezien de onderlinge samenhang is het te verwachten dat eventuele maatregelen pas kunnen worden uitgewerkt wanneer de tevens aangekondigde technologische routekaart deugdelijk is uitgewerkt.

Het kabinet steunt initiatieven met betrekking tot het stimuleren van innovatie van AI binnen het rechtshandavingsdomein, wanneer zij binnen de reikwijdte van de AI-verordening en andere relevante (EU-)wetgeving worden uitgevoerd. De inzet van het kabinet is om via onder andere de *subgroup Law Enforcement and Security* van het *AI Office*, de Commissie te voorzien van input om zo tot duidelijke en praktische richtsnoeren te komen.

Proefprojecten ten aanzien van de ontwikkeling, training en validering kunnen worden ondersteund door het kabinet wanneer deze levensvatbaar zijn en leiden tot een bruikbare en praktische toepassing. AI is onmisbaar om snel en gericht te zoeken in gegevens, maar moet betrouwbaar, transparant en wettelijk geborgd zijn. Daarom is het goed om proefprojecten uit te voeren binnen

¹⁴ Zie tevens Beantwoording van Kamervragen d.d. 24 oktober 2024, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Ahangsel 398, p. 1).

¹⁵ In Nederland is dit met name op basis van de verplichtingen die voortvloeien uit hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet.

zogenaamde 'AI Sandboxes' – veilige testomgevingen. Het gebruik van gestandaardiseerde dataformaten is daarbij belangrijk.

De aangekondigde stappen van praktische aard vloeien direct voort uit de aanbevelingen van de HLG, zoals de ontwikkeling van forensische digitale toepassingen, de ondersteuning van faciliteiten bij Europol die de ontsleuteling van data in grote strafrechtelijke onderzoeken mogelijk maken en de bevordering van een (meer) gecoördineerde betrokkenheid van rechtshandavingsinstanties (alsmede de benodigde training daartoe) bij de ontwikkeling van technische standaarden. Het kabinet verwacht dat deze maatregelen een praktische bijdrage kunnen leveren aan een verbeterde toegang tot data ten behoeve van de opsporing en kan deze stappen ondersteunen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting wordt de routekaart in algemene zin breed ondersteund door de EU-lidstaten. Alle voorgenomen stappen die de Commissie heeft aangekondigd in de '*Roadmap on lawful and effective access to data*' volgen uit de aanbevelingen van de HLG. Deze aanbevelingen worden breed ondersteund door de lidstaten, waaronder door Nederland. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. Het betreft een mededeling, waarin verschillende voorstellen worden aangekondigd die vooral betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en werking van de interne markt. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, , sub f, sub j, VWEU). Daarnaast heeft de mededeling betrekking op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit betreft een parallelle bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 3 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel via een voorstel tot een strategie en aangekondigde initiatieven bij te dragen aan een effectieve en gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen (georganiseerde) criminaliteit en factoren die criminaliteit in de hand werken.¹⁶ Gezien de grensoverschrijdende aard van veel vormen van criminaliteit en de sterk uiteenlopende dataretentie wet- en regelgeving wetgeving op nationaal niveau, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Gelet op deze grensoverschrijdende aard van

¹⁶ Het thema 'rechtmatige toegang tot gegevens' wordt ten behoeve van de opsporing tevens uitgebreid beschreven in de [EU interne veiligheidsstrategie](#), zie 'ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid' (COM(2025) 148 final) d.d. 1 april 2025 onder punt (3).

(georganiseerde) criminaliteit, samen met de internationale dimensies van de wijze waarop burgers met elkaar communiceren, kan (georganiseerde) criminaliteit het beste worden bestreden door een multidisciplinaire Uniebrede aanpak.¹⁷ Om die redenen is optreden op het niveau van de Unie gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel via een voorstel tot een strategie en aangekondigde initiatieven bij te dragen aan een effectieve en gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen (georganiseerde) criminaliteit en factoren die criminaliteit in de hand werken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de verscheidene beschreven maatregelen omtrent dataretentie en een gemeenschappelijke aanpak voor rechtshandvend optreden in het digitale domein wezenlijk zullen bijdragen aan de gemeenschappelijke aanpak tegen (grensoverschrijdende) criminaliteit. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat de initiatieven en het bieden van een strategische visie op rechtmatige toegang tot data nog wel voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier invulling aan te geven en door de uitwerking daarvan mede vorm te geven en grondrechten te borgen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling op zichzelf heeft geen directe financiële gevolgen, maar bevat wel vermeldingen van beoogde concrete investeringen van de EU of van lidstaten. De Commissie geeft aan dat ondersteuning van Europol in het versterken van, onder andere, haar decryptie faciliteiten, financiële gevolgen kan hebben. Hierbij worden echter geen bedragen genoemd of doorrekening gegeven. Het kabinet onderkent het belang van samenwerking op dit terrein, waar de kosten voor doorontwikkeling worden aangejaagd door de snelheid van technologische ontwikkelingen. De Commissie geeft op dit punt aan dat lidstaten nauw betrokken zullen worden om hun specifieke behoeften te delen. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de aangekondigde voorstellen zal zijn. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Met betrekking tot de aangekondigde plannen omtrent standaardisatie maakt de Commissie melding van het verstrekken van financiële ondersteuning via het Fonds voor Interne Veiligheid aan experts die deelnemen aan relevante standaardisatiefora. Dit komt overeen met het advies van de HLG om dergelijke inspanningen van de Commissie te financieren in het kader van

¹⁷ Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de vele, vaak buiten de EU gevestigde bedrijven die nodig zijn om een communicatieverbinding tot stand te brengen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de vele, vaak buiten de EU gevestigde bedrijven die nodig zijn om een communicatieverbinding tot stand te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het bedrijf waar de desbetreffende applicatie kan worden gedownload; het bedrijf dat de applicatie aanbiedt en het bedrijf dat de communicatie over het internet mogelijk maakt.

bestaande EU-instrumenten (Horizon Europe, het Digital Europa programma, en het Fonds voor interne veiligheid) en gelijksoortige instrumenten in het kader van de volgende langetermijnbegroting van de EU (meerjarig financieel kader). Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Voor wat betreft het standaardiseren van interceptiemogelijkheden moet worden opgemerkt dat een wettelijke bevoegdheid tot het creëren van dergelijke mogelijkheden altijd noodzakelijk is alvorens deze kunnen worden geagendeerd in de desbetreffende standaardisatiefora (waaronder ETSI en 3GPP). Anders gezegd: interceptiemogelijkheden worden niet in standaarden opgenomen indien de bevoegdheid daartoe niet bij wet is voorzien.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling bevat enkel aankondigingen van voorgenomen initiatieven van wetgevende, beleidsmatige of praktische aard waarvan net als bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor de regeldruk zonder uitwerking nu niet zijn in te schatten. Waar het gaat om de impact van de voorgestelde maatregelen op grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeken en handhavende acties is het mogelijk dat de voorgestelde initiatieven effect hebben op de vraag- en aanbodkant van rechtshulp en de doorlooptijd van onderzoeken. Rechtshulpverzoeken veroorzaakt door weinig gestroomlijnde samenwerking zullen mogelijk afnemen. Meer geharmoniseerde regels op het gebied van dataretentie en de beoogde technische ondersteuning kunnen verder bijdragen aan een verlaging van de regeldruk. Bij de uitwerking van (wetgevings-)voorstellen moet volgens het kabinet het uitgangspunt zijn dat deze zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven zodat hun haalbaarheid wordt vergroot en rekening wordt gehouden met de beperkingen in capaciteit en middelen bij organisaties verantwoordelijk voor hun uitvoering.

De voorgestelde maatregelen die betrekking hebben op het bundelen van onderzoeks- en ontwikkelinitiatieven inzake innovaties voor veiligheidsdoeleinden worden positief beoordeeld in het kader van de geopolitieke positie van de EU, indien daarbij de open strategische autonomie (veiligheidsbelangen) van Nederland te allen tijde goed wordt bewaakt. Innovaties die voortvloeien uit deze bundeling kunnen het concurrentievermogen binnen deze sector vergroten.

Fiche 4: Verordening voor de EU Space Act

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union

b) Datum ontvangst Commissiedocument

25 juni 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 335

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025PC0335 - EN - EUR-Lex](#)

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

{SEC(2025) 335 final} – Geen link beschikbaar

{SWD(2025) 335 final} - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0335&qid=1752757102026>

{SWD(2025) 336 final} - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0336&qid=1752757102026>

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 25 juni 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het EU-Ruimtevaartpakket met daarin de mededeling “*A Vision for the European Space Economy*” en een voorstel voor een *EU Space Act*. Dit BNC-fiche gaat in op het voorstel voor een verordening. Voor de mededeling is een separaat BNC-fiche opgesteld. Het voorstel beoogt een geharmoniseerd juridisch kader te creëren voor ruimtevaartactiviteiten binnen de EU. Momenteel hanteren dertien EU-lidstaten, waaronder Nederland, eigen nationale ruimtevaartwetgeving. Dit leidt volgens de Commissie tot fragmentatie. Uiteenlopende nationale vergunningseisen en technische normen vergroten volgens de Commissie de complexiteit, kosten en rechtsonzekerheid voor bedrijven, met name voor actoren die grensoverschrijdend opereren. Tegelijkertijd neemt het aantal ruimtevaartactiviteiten – zowel publiek als privaat – snel toe, met nieuwe risico’s zoals ruimtepuin, botsingen in de ruimte en cyberaanvallen op kritieke ruimte-infrastructuur. Internationale verdragen zoals het Verenigde Naties (VN)-Ruimteverdrag verplichten staten wel tot toezicht op nationale ruimtevaartactiviteiten, maar bieden onvoldoende gedetailleerde normen voor deze groeiende risico’s.

Het voorstel heeft tot doel deze juridische en technische versnippering binnen de interne markt te verminderen en tegelijkertijd de veiligheid, duurzaamheid en weerbaarheid van ruimtevaartactiviteiten te versterken. Het voorstel introduceert daartoe een gemeenschappelijk regelgevend kader op drie hoofdthema’s: (1) veiligheid en ruimteverkeersbeheer, (2) cyber- en fysieke weerbaarheid van ruimte-infrastructuur, en (3) milieu-impact en duurzaamheid van ruimteactiviteiten. Het regelgevend kader initieert verplichtingen die gelden voor zowel EU- als niet-EU operators die ruimtegebaseerde diensten aanbieden in de EU.

Het voorstel heeft een brede reikwijdte en is van toepassing op dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten. Het voorstel ziet ook op datavoorziening via ruimtecapaciteiten en internationale ruimteorganisaties zoals de *European Space Agency* (ESA) en de *European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (EUMETSAT). Het ziet op zowel civiele als dual-use ruimtevaartdiensten, inclusief van niet-EU-operators die deze diensten in de Unie aanbieden. Deze benadering is breder dan de Nederlandse Wet ruimtevaartactiviteiten, die zich primair richt op activiteiten onder Nederlandse jurisdictie.

Deze voorgestelde verplichtingen voor EU-operators omvatten onder meer registratie van ruimteobjecten in het *Union Register of Space Objects* (URSO), naleving van geharmoniseerde technische vereisten op het gebied van veiligheid, duurzaamheid (waaronder milieuanalyses) en cyberweerbaarheid, en de verplichting tot het verkrijgen van een e-certificaat als voorwaarde voor markttoegang.

Verder stelt de Commissie voor dat kleinere spelers en missies met een lager risicoprofiel onder een lichter regime vallen. Dit gebeurt dan via vereenvoudigde vergunningsprocedures, vrijstellingen of verlaagde eisen voor bepaalde verplichtingen – zoals risicobeoordelingen en milieuanalyses – afhankelijk van de schaal, aard en het risicoprofiel van de missie of operator.

Niet-EU-operators worden onder het voorstel met name onderworpen aan regels over registratie en toezicht om gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen. Toegang tot de EU-markt is voor deze aanbieders alleen mogelijk indien zij volledig aan de geharmoniseerde verplichtingen voldoen of als hun land via een gelijkwaardigheidsbesluit door de Commissie is erkend. Structurele uitzonderingen zijn beperkt tot situaties van openbaar belang of crises, waardoor in de praktijk een duidelijke toegangsdrempel ontstaat voor niet-EU-aanbieders.

Voor aanbieders van ruimtediensten voorziet het voorstel onder meer in: 1) de uitgifte van een e-certificaat aan dienstverleners, als voorwaarde voor het verlenen van diensten binnen de EU; 2) de introductie van gemeenschappelijke regels voor *orbital traffic management*, inclusief een *right of way*-systeem voor ontwijkende manoeuvres; eisen aan *in-space operations and services* (ISOS) en *debris removal interfaces* op satellieten; 3) verplichte uitwisseling van informatie met een commerciële of publieke *collision avoidance*-dienst, zonder specifieke diensten voor te schrijven; 4) oprichting van een *Union Space Resilience Network* (EUSRN) voor uitwisseling over dreigingen en incidenten tussen nationale autoriteiten, de Commissie en de *EU Agency for the Space Programme* (EUSPA); 5) en eisen op het gebied van *cybersecurity* en fysieke beveiliging van ruimte-infrastructuur, afgestemd op bestaande EU-wetgeving, namelijk de *Network and Information Security Directive* (hierna: de NIS2-richtlijn) en weerbaarheid in brede zin middels de *Critical Entities Resilience*-richtlijn (hierna: de CER-richtlijn).

Het voorstel bevat daarnaast bepalingen over internationale samenwerking. Zo kunnen, naast bovengenoemde gelijkwaardigheidsbesluiten, samenwerkingsovereenkomsten met derde landen en internationale organisaties worden gesloten, waarbij het voorstel expliciet voorziet in het streven naar een samenwerkingsakkoord met het Europees Ruimteagentschap (ESA). Het voorstel bevat daarmee elementen die lijken op een 'Buy European'-benadering, doordat markttoegang voor derde landen afhankelijk wordt gemaakt van gelijkwaardigheidsbesluiten of specifieke samenwerkingsovereenkomsten.

Lidstaten worden verplicht om nationale bevoegde autoriteiten ('*competent authorities*') aan te wijzen, die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het voorstel stelt geen gedetailleerde institutionele eisen aan deze autoriteiten; lidstaten behouden ruimte voor eigen invulling, mits de vereiste taken doeltreffend worden uitgevoerd.

Vergunningen die op basis van geharmoniseerde EU-regels zijn verleend, moeten door andere lidstaten worden erkend. Er blijft hierbij ruimte voor aanvullende nationale eisen, mits deze objectief gerechtvaardigd zijn. Het voorstel introduceert daarmee een EU-brede vergunning: een vergunning die in één lidstaat is afgegeven, geldt in beginsel voor de hele Unie.

Ten aanzien van milieu-impact en duurzaamheid introduceert het voorstel een methodiek voor het berekenen van de milieuvoetafdruk (*Environmental Footprint*, EF) van ruimteactiviteiten. Deze berekening moet plaatsvinden volgens sectorspecifieke richtlijnen – de zogeheten *Product Environmental Footprint Category Rules* (PEFCR). Operatoren dienen een *Environmental Footprint Declaration* (EFD) op te stellen en deze te laten certificeren via een EF-certificaat. De gegevens worden opgeslagen in een centrale EU-database, waarmee de Commissie de duurzaamheid van

ruimteactiviteiten kan monitoren. Bedrijven moeten daartoe hun productie- en missieprocessen inrichten met adequate rapportage- en meetmechanismen, vastgesteld door de Commissie op basis van de PEFCR.

Tot slot voorziet het voorstel in ondersteunende maatregelen, waarvan de uitvoering primair bij de Commissie en EUSPA ligt, met een faciliterende rol voor lidstaten. Deze maatregelen omvatten onder andere capaciteitsopbouw – met name gericht op mkb en start-ups om de naleving te ondersteunen – en de mogelijkheid tot toekenning van een “*Union Space Label*” aan operators die vrijwillig verdergaande eisen naleven op het gebied van veiligheid, veerkracht en duurzaamheid.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie identificeert in het impact assessment drie hoofdproblemen die de werking van de interne markt voor ruimtevaartactiviteiten belemmeren: de fragmentatie van nationale regelgeving, het ontbreken van uniforme veiligheids-, weerbaarheids- en duurzaamheidsvereisten en het gebrek aan een geharmoniseerde aanpak om de milieu-impact van ruimteactiviteiten te meten en beperken. Deze knelpunten worden versterkt door de snelle opkomst van commerciële ruimtevaartbedrijven (*New Space*), die in toenemende mate opereren in grensoverschrijdende waardeketens en behoefte hebben aan rechtszekerheid, voorspelbaarheid en uniforme spelregels binnen de EU.

Om deze uitdagingen aan te pakken heeft de Commissie vier beleidsopties onderzocht. De eerste optie betrof een vorm van co-regulering, waarbij vrijwillige richtsnoeren en samenwerking met de sector centraal staan. De tweede optie ging uit van een volledig bindend EU-kader met uniforme verplichtingen voor alle marktdeelnemers. Optie drie (2+) combineerde verplichte EU-regels met aanvullende niet-bindende instrumenten, zoals technische richtsnoeren en een vrijwillig *EU Space Label*. Tot slot omvatte optie 2++ dezelfde elementen als 2+, aangevuld met bilaterale uitvoeringsafspraken tussen de Commissie en individuele lidstaten.

Na afweging van de effectiviteit, efficiëntie en coherentie van deze opties concludeert de Commissie dat optie 2+ het meest geschikt is. Deze benadering biedt een geharmoniseerd minimumniveau van regelgeving dat nodig is voor het functioneren van de interne markt, terwijl tegelijkertijd voldoende flexibiliteit wordt geboden via ondersteunende maatregelen. Volgens de Commissie sluit deze aanpak aan bij de behoeften van een brede groep belanghebbenden, waaronder veel kleine en middelgrote bedrijven, en waarborgt deze een proportionele benadering. Daarmee wordt bedoeld dat de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken, met differentiatie op basis van risicoprofiel, type operator en aard van de missie. Zo wordt voorzien in een lichter regime voor niet-kritieke ruimteactiviteiten of kleinere marktdeelnemers. De verwachte voordelen van deze voorkeursoptie zijn volgens de Commissie onder meer een grotere investeringszekerheid, minder ruimtepuin, sterkere cyber- en fysieke beveiliging van ruimte-infrastructuur, een meer gelijk speelveld en een verbeterde internationale concurrentiepositie van de Europese ruimtevaartsector. De Commissie stelt dat het voorstel de EU

in staat moet stellen om haar marktaandeel van circa 20% te behouden binnen een wereldwijd voorspelde ruimtevaartmarkt van €700 miljard in 2031.

Tegelijkertijd worden ook kosten onderkend. Volgens het impact assessment van de Commissie blijven de administratieve lasten beperkt tot minimale aanpassingen voor lidstaten met bestaande ruimtevaartwetgeving. Voor lidstaten zonder bestaande wetgeving wordt gesteld dat de invoeringskosten beperkt zullen blijven. Voor bedrijven die actief zijn op de EU-markt verwacht de Commissie dat de lasten variëren: satellietoperators kunnen te maken krijgen met tot 10% hogere productiekosten, lanceerbedrijven met extra uitgaven variërend van €200.000 voor mkb'ers tot €1.500.000 voor aanbieders van zware draagraketten. Daarnaast wordt voor risicobeheer een kostentoeename van circa 10% van het IT-budget verwacht, terwijl het verkrijgen van autorisaties per productlijn circa €100.000 zou kosten. De invoering van milieunormen via het *Product Environmental Footprint Category Rules* (PEFCR) leidt volgens de Commissie tot extra nalevingskosten van €4.000 tot €8.000.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse ruimtevaartbeleid richt zich op het voor Nederland maximaliseren van de maatschappelijke, militaire, wetenschappelijke en economische relevantie van het gebruik van het ruimtedomein. In de kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda (LTR) benadrukt het kabinet dat ruimtevaart in toenemende mate een strategisch domein is, met directe relevantie voor de nationale veiligheid, het dagelijks functioneren van de maatschappij en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken rondom klimaat en de leefomgeving.¹

Nederland beschikt reeds over nationale wetgeving voor het reguleren van ruimtevaartactiviteiten, in de vorm van de Wet ruimtevaartactiviteiten, waarin onder meer vergunningverlening, aansprakelijkheid en toezicht zijn geregeld.² Ook werkt het kabinet aan de nationale implementatie van Europese wetgeving die (een deel van) de ruimtevaartsector aangaat op het terrein van *cybersecurity* en weerbaarheid in brede zin, namelijk de NIS2-richtlijn en weerbaarheid in brede zin middels de CER-richtlijn. Daarnaast is het EU-ruimtevaartprogramma voor de periode 2021–2027² (waaronder Galileo,³ Copernicus,⁴ GOVSATCOM⁵ en *Space Situational Awareness*) een belangrijk instrument voor de verwezenlijking van Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, innovatie en economische groei. Binnen Europa zet het kabinet zich actief in voor het creëren van een gelijk speelveld, zodat Nederlandse bedrijven – waaronder mkb en start-ups – goed kunnen aansluiten bij Europese ruimtevaartprogramma's en aanbestedingen.

¹ Kamerstuk 24087, nr. 237, Kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda, 21 februari 2025.

² Wet ruimtevaartactiviteiten, Stb. 2007, 495. Laatst gewijzigd bij Wet van 17 april 2024, Stb. 2024, 176. Volledige tekst beschikbaar via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021418/2025-07-01>

³ Het Europese wereldwijde satellietnavigatiesysteem (GNSS), o.a. ontwikkeld als alternatief voor GPS.

⁴ Het aardobservatieprogramma van de EU dat via satellieten gegevens verzamelt over milieu, klimaat en veiligheid.

⁵ Governmental Satellite Communications

Een open, transparante en voorspelbare Europese markt is daarbij essentieel voor het versterken van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse ruimtevaartsector. Ten algemene zet het kabinet ook in op versterking van de interne markt waarbij ongerechtvaardigde belemmeringen worden weggenomen.⁶

Een centraal uitgangspunt in het beleid is het versterken van de open strategische autonomie en weerbaarheid van Nederland en Europa. Dit betekent onder meer het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden op het gebied van cruciale ruimtevaartcapaciteiten en -technologieën, zonder afbreuk te doen aan internationale samenwerking of een open markteconomie. Het streven naar een concurrerende, innovatieve en wendbare Europese ruimtevaartsector gaat hand in hand met de inzet op het voorkomen van onnodige regeldruk of doublures met bestaande regelgeving. Deze beleidsinzet vormt het vertrekpunt voor de kabinetsbeoordeling van het voorstel voor een *EU Space Act*, die eveneens beoogt regels te stellen voor veiligheid, veerkracht en duurzaamheid van ruimteactiviteiten in de EU. De wijze waarop Europese harmonisatie zich verhoudt tot nationale verantwoordelijkheden en internationale verplichtingen, waaronder afspraken uit EU-handelsakkoorden en de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), zal daarbij leidend zijn voor de verdere kabinetspositie.

Het ruimtedomein is verder cruciaal voor de uitvoering van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht. Navigatie, communicatie en observatie zijn van strategisch belang en ondersteunen het duale karakter van het ruimtedomein. Toenemende geopolitieke spanningen en Russische dreiging versterken de noodzaak voor betere bescherming van ruimtecapaciteiten. De NAVO erkende in 2019 de ruimte naast land, lucht, zee en cyber/informatie als vijfde operationeel domein. Het kabinet zet via nationale inspanningen en internationale samenwerking in op de verdediging van de Nederlandse ruimtebelangen, om Nederland veilig te houden en bij te dragen aan de internationale rechtsorde. Defensie ontwikkelt daartoe satellietcapaciteit ter ondersteuning van de krijgsmacht, in samenwerking met strategische partners in binnen- en buitenland.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het doel van het voorstel van de Commissie om meer rechtszekerheid, veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid te brengen in de snelgroeijende ruimtevaartsector. De Commissie adresseert terecht de uitdagingen die voortkomen uit de snelle groei van commerciële activiteiten in de ruimte, de toename van het aantal ruimteobjecten en het grensoverschrijdende karakter van waardeketens. Het kabinet erkent de noodzaak tot versterking van de interne markt voor ruimteactiviteiten, mede gelet op de toenemende rol van private actoren en het belang van een gelijk speelveld binnen de EU. Positief is ook dat het voorstel voorziet in geharmoniseerde minimumeisen op het gebied van *orbital traffic management*, *debris mitigation* en ISOS. Deze onderdelen kunnen bijdragen aan een veilig en duurzaam gebruik van de ruimte, de stimulering van innovatie en de versterking van de concurrentiekracht van de Europese ruimtevaartsector.

⁶ Zie voor de kabinetsbrede interne-markttactieagenda Kamerstuk 2021-2022, nr. 3437 en voor de kabinetsinzet voor EU concurrentievermogen Kamerstuk 2024-2025, 21 5101-30, nr. 621.

Tegelijkertijd acht het kabinet het voorstel in de huidige vorm op onderdelen onvoldoende onderbouwd en te vergaand. Voor het kabinet zijn daarom aanpassingen noodzakelijk om tot een werkbaar, proportioneel en juridisch houdbaar kader te komen.

Het voorstel introduceert in artikel 64, in combinatie met Annex IV, een verplichting voor alle ruimteobjecten om gebruik te maken van een *collision avoidance*-dienst die wordt geleverd door de aangewezen *Union Collision Avoidance space services provider*. Een centraal uitgangspunt in het kabinetsbeleid is het versterken van de open strategische autonomie en weerbaarheid van Nederland en Europa. Daarbij geldt ook het waarborgen van veilig en duurzaam gebruik van de ruimte. Wetgeving moet toekomstbestendig, technologie- en dienstenneutraal zijn en ruimte bieden aan nationaal beleid waar dat passend is. Dit betekent onder meer dat wetgeving geen specifieke *collision avoidance*-dienst mag voorschrijven. Het kabinet zet in op het formuleren van kwaliteitseisen en het waarborgen van dienstenneutraliteit, in plaats van het aanwijzen van één specifieke dienstverlener. Daarmee wordt geborgd dat aanbieders onder gelijke voorwaarden toegang houden tot de markt, terwijl de veiligheid en betrouwbaarheid van de dienstverlening wordt gegarandeerd.

Verder ziet het kabinet specifiek een zorgpunt in de relatie tot defensie en veiligheid en in het bijzonder waar het gaat om de uitzondering die militaire ruimteobjecten of objecten met een nationaal veiligheidsdoel buiten de reikwijdte van de verordening plaatst, zoals opgenomen in artikel 2 van het voorstel. Deze uitzondering is in de ogen van het kabinet te beperkt en biedt onvoldoende juridische waarborgen om te garanderen dat nationale veiligheid en defensiecapaciteiten volledig buiten het toepassingsbereik blijven. Het kabinet streeft ernaar dat ruimtevaartactiviteiten die verband houden met nationale veiligheid en defensie, in lijn met artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, niet direct of indirect worden gereguleerd door de verordening. De gevolgen voor de gereedstelling van Europese krijgsmachten zijn hierin een belangrijke wegingsfactor.

Het kabinet is verder van mening dat er onduidelijkheid heerst over de verhouding met bestaand nationaal en internationaal ruimterecht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de bestaande nationale ruimtevaartwetgeving – zoals de Nederlandse Wet ruimtevaartactiviteiten, die voortvloeit uit en uitvoering geeft aan de VN-ruimteverdragen (o.a. het Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag) en ook gericht is op het bevorderen van veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid – de werking van de interne markt belemmert. Het voorstel bevat geen concrete, onderbouwde voorbeelden van marktbelemmeringen die voortkomen uit deze nationale implementaties van internationale verplichtingen. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om een nadere motivering van deze stelling.

Daarnaast ontbreken in het voorstel expliciete verwijzingen naar bestaande internationale normen en verdragen, zoals de VN-richtlijnen voor lange-termijn-duurzaamheid van ruimteactiviteiten (UNCOPUOS LTS *Guidelines*) en de ITU Constitutie en Conventie. Het kabinet acht het van belang dat de EU-regelgeving zoveel mogelijk aansluit bij deze mondiale kaders en erkende technische

standaarden (zoals ISO, ECSS en CCSDS) met een risicogebaseerde en proportionele benadering, waarbij verplichtingen in verhouding moeten staan tot het risicoprofiel, de aard en de omvang van de missie, en waarbij technische eisen uitvoerbaar en betaalbaar moeten blijven. Innovatie wordt beter gediend door open normen dan door gedetailleerde, voorschrijvende technische bepalingen. Verder vormen het in artikel 24–27 van het voorstel opgenomen *Union Register of Space Objects* (URSO) en de in artikel 28 geregelde verplichte e-certificaten kernonderdelen van de interne-marktbenadering. Deze roepen echter praktische en juridische vragen op, zoals de verhouding tot nationale registratieverplichtingen onder het Registratieverdrag en de rechtsgevolgen van een e-certificaat bij bijvoorbeeld eigendomsoverdracht. Het kabinet zal daarom pleiten voor duidelijke afspraken over de juridische status en het gebruik van e-certificaten, met erkenning van nationale eigendomsregels.

Het voorstel (artikelen 6–10 en 24–27) introduceert verder een gemeenschappelijk kader voor vergunningverlening en wederzijdse erkenning, waarbij een vergunning die in één lidstaat is afgegeven in beginsel in de hele Unie geldig is. Lidstaten mogen daarbij aanvullende nationale eisen stellen. Het kabinet erkent dat meer coherentie in vergunningverlening kan bijdragen aan rechtszekerheid en een gelijk speelveld, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke minimumnormen, maar benadrukt dat lidstaten nationale autonomie moeten behouden bij de beoordeling van risico's, aansprakelijkheid en bredere beleidsdoelen.

Het kabinet deelt hierbij niet de aanname van de Commissie dat verschillen in nationale wetgeving momenteel vooral leiden tot forum-shopping, waarbij marktpartijen bewust het land kiezen met het voor hen meest gunstige rechts- en vergunningstelsel. In de praktijk kiezen commerciële operators hun vestigingsland op basis van een breed palet aan factoren, zoals fiscale regelgeving, investeringsklimaat, kennisinfrastructuur en het lokale industriële ecosysteem. Het voorgestelde stelsel kan echter juist forum-shopping in de hand werken: bedrijven kunnen een vergunning aanvragen in de lidstaat met de minst strenge aanvullende eisen en daarna zonder extra toetsing actief worden in andere, voor hen gunstigere lidstaten. Hierbij kunnen bedrijven dus profiteren van de marktomstandigheden in strengere lidstaten zonder daar hun activiteiten op te laten toetsen. Vergunningverlening en toezicht vergen per definitie maatwerk, mede gezien de internationale verantwoordelijkheden van lidstaten onder het VN-Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag. Nationale autoriteiten moeten in staat blijven om bij markttoegang rekening te houden met landspecifieke belangen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of bescherming van de eigen markt.

Daarnaast roept het voorgestelde verplichte registratiesysteem bij EUSPA vragen op over mogelijke dubbele lasten naast bestaande nationale vergunnings- en registratieprocedures. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk in welke gevallen registratie bij EUSPA vereist is, welke gegevens daarbij moeten worden aangeleverd en hoe dit zich verhoudt tot nationale verplichtingen onder het Registratieverdrag. Ook is onduidelijk welke rol EUSPA precies krijgt bij de verwerking en toetsing van deze registraties, en hoe wordt gewaarborgd dat nationale autoriteiten hun verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving behouden. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen en zich ervoor inzetten dat het Europese registratiestelsel niet leidt tot onnodige overlap, administratieve lasten of uitholling van nationale bevoegdheden.

Daarnaast bevat het voorstel bepalingen die sterk lijken op een “*Buy European*”-verplichting, zonder structurele uitzonderingsmogelijkheden. *Operators* uit derde landen mogen enkel actief zijn op de EU-markt als zij bij EUSPA zijn geregistreerd en voldoen aan technische vereisten.

Uitzonderingen zijn beperkt tot specifieke gevallen, zoals het openbaar belang of crises, terwijl het voorstel de bevoegdheid over beslissingen over de toelating via *equivalency decisions* volledig bij de Commissie legt. Bovendien geldt dat alle contracten voor ruimtevaartdata of -diensten binnen de EU vergezeld moeten gaan van een e-certificaat, dat alleen beschikbaar is voor EU-geregistreerde operators of derde landen met expliciete goedkeuring. Dit creëert een duidelijke toegangsdrempel voor niet-Europese aanbieders.

Het voorstel bevat geen proportionaliteitsclausule die onevenredige marktbelemmeringen of innovatiebelemmeringen kan ondervangen. Het kabinet erkent dat een Europees voorkeursprincipe in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn. Een dergelijke maatregel kan echter ook negatieve gevolgen hebben zoals marktverstoring, ondermijning van de Europese inzet op betere aanbestedingsmarkttoegang in niet-EU landen en extra administratieve lasten. Bovendien acht het kabinet het van belang dat de EU zich inspant voor open markten, in lijn met internationale verplichtingen, en dat eventuele markttoegangsvoorwaarden proportioneel zijn en geen onnodige handelsbelemmeringen creëren. Het kabinet zal daarom bepleiten dat markttoegang voor aanbieders uit derde landen op evenwichtige wijze wordt vormgegeven, met aandacht voor uitzonderingsmogelijkheden en naleving van handelsafspraken, zoals die binnen de WTO en EU-handelsakkoorden gelden.

Het kabinet onderschrijft verder het belang van een veilige en (digitaal) weerbare ruimtevaartinfrastructuur. Het kabinet is van mening dat *cybersecurity* binnen de EU in samenhang moet worden bekeken en is hierbij groot voorstander van de horizontale werking van de NIS2-richtlijn en van een sector-overschrijdende aanpak. De Commissie stelt dat bestaande kaders zoals de NIS2-richtlijn, de *Cyber Resilience Act* (CRA) en de CER-richtlijn ontoereikend zijn om de ruimtevaartsector afdoende te reguleren en stelt daarom een lex specialis voor. Hierbij is voor het kabinet onvoldoende duidelijk in welke mate de lex specialis tot harmonisatie leidt en welke invloed het heeft op de regeldruk en administratieve lasten van organisaties. Zo introduceert het voorstel nieuwe structuren, een zorgplicht en meldprocessen. Het kabinet heeft zorgen over hoe deze zich verhouden tot reeds bestaande nationale en Europese (*cybersecurity*-) initiatieven, rollen en structuren en ontvangt hierover graag nadere toelichting van de Commissie. Hoewel het kabinet de noodzaak tot versterking van de (digitale) weerbaarheid deelt, mist het kabinet onderbouwing waarom uitbreiding van bestaande (horizontale) kaders niet zou volstaan. Een deel van de ruimtevaartketen – zoals grondstations – valt bijvoorbeeld reeds onder de NIS2- en CER-richtlijn. Het kabinet acht daarom nadere onderbouwing van de Commissie noodzakelijk voordat keuzes gemaakt worden over aanvullende sectorale regelgeving. Het kabinet zet hierbij in op het belang van een duidelijke *governance* en het voorkomen van duplicatie, overlap en fragmentatie ten aanzien van onder meer de CER- en NIS2-richtlijn, waaronder de positionering en rol van de *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT).

In dit verband wil het kabinet graag ook nadere toelichting over hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende entiteiten, waaronder EU-instellingen – zoals EUSPA,

en het voorgestelde *EU Space Resilience Network* (EUSRN) – en reeds bestaande cybersecurityinitiatieven op EU-niveau – zoals *ENISA*, het CSIRT-netwerk, de NIS-samenwerkingsgroep en *CyCLONe* – wordt vormgegeven.

Verder onderschrijft het kabinet het voorstel van de Commissie dat uitwisseling van informatie over cyberdreigingen tussen ruimte-operators onderling op vrijwillige basis plaatsvindt.

De voorgestelde inrichting omtrent toezicht, handhaving en certificering (artikelen 46-52 en 64) roept vragen op over de institutionele verhoudingen, legitimiteit en mogelijke overlap met de rol van ESA: zo wordt ESA in het voorstel geacht zich als *Qualified Technical Body* (QTB) aan te melden bij EUSPA, terwijl het nu al als technisch expert voor meerdere lidstaten en EU-instellingen fungeert, op basis van haar eigen intergouvernementele mandaat.

Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat de rol van ESA als technisch agentschap van de lidstaten expliciet wordt erkend en dat lidstaten hun bestaande nationale technische toetsingscapaciteit (zoals het NLR en de RDI) kunnen blijven benutten. Tevens zal het kabinet pleiten voor duidelijke, transparante en objectieve selectiecriteria voor de aanwijzing van QTB's, waarbij ook ruimte is voor nationale kennisinstellingen, mits zij aantoonbaar onafhankelijk en deskundig opereren.

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de status van ESA als onafhankelijke, intergouvernementele organisatie wordt gerespecteerd. Dit betekent onder meer dat zijn institutionele autonomie en de verdragsverplichtingen waaraan lidstaten als gastland (zoals Nederland voor ESTEC) gebonden zijn, niet onder druk komen te staan. De toepassing van Uniewetgeving op ESA moet expliciet worden afgestemd op bestaande internationale afspraken en de onafhankelijke positie van ESA.

Het kabinet steunt in beginsel de inzet op verduurzaming van de ruimtevaartsector. Het Commissievoorstel bevat onder meer verplichtingen voor levenscyclusanalyses (LCA) op basis van de PEFCR en het stimuleren van ecodesign voor ruimteobjecten (artikelen 70–72 en Annex VIII). Momenteel is echter onduidelijk hoe deze verplichtingen in de praktijk zullen worden uitgewerkt, wat de financiële en administratieve impact zal zijn, en in welke mate zij gedifferentieerd worden naar de aard en omvang van de activiteiten. Dit is met name relevant voor mkb en start-ups, voor wie structurele nalevingskosten en rapportageverplichtingen een drempel kunnen vormen. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen en zich ervoor inzetten dat verduurzamingseisen risicogebaseerd en werkbaar zijn, dat zij zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande internationale normen (zoals de VN LTS-richtlijnen, ISO- en ECSS-standaarden), en dat zij geen onnodige regeldruk creëren voor kleinere marktdeelnemers.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan in beginsel positief tegenover een geharmoniseerd EU-kader voor ruimtevaartactiviteiten, vooral waar het gaat om duurzaamheid en veiligheid in de ruimte.

Lidstaten met onder andere een eigen nationaal vergunningstelsel of ruimtevaartwet hebben kritische opmerkingen bij de andere onderdelen van het voorstel. Daarbij gaat het onder meer om: de juridische grondslag en de mate waarin het voorstel ingrijpt op nationale bevoegdheden, zoals

vergunningverlening, toezicht en handhaving; de rol en positionering van de *European Space Agency* (ESA); de uitvoerbaarheid van het voorgestelde vergunningen- en registratiestelsel; en de gevolgen voor administratieve lasten, vooral voor het mkb en start-ups; en de keuze voor sectorspecifieke EU-wetgeving op het gebied van *cybersecurity*.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet formeel uitgesproken. Naar verwachting zal het voorstel worden behandeld in de ITRE-commissie (Industrie, Onderzoek en Energie). De rapporteur is nog niet benoemd.

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 met kanttekeningen.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114, VWEU, dat de EU de bevoegdheid geeft tot het treffen van harmonisatiemaatregelen ter verwezenlijking van de interne markt. Op dit terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a), VWEU.

Het kabinet is van mening dat bepaalde onderdelen van het voorstel – zoals geharmoniseerde eisen voor commerciële ruimtevaartdiensten – gebaseerd kunnen worden op artikel 114 VWEU omdat hiermee belemmeringen op de interne markt worden weggenomen. Het kabinet vindt echter onvoldoende duidelijk welke concrete dan wel toekomstige belemmeringen voor het vrij verkeer door het voorstel precies worden weggenomen.

Tevens vraagt het kabinet zich af of veel onderdelen van het voorstel maatregelen zijn die als doel hebben om de instelling of werking van de interne markt te verzekeren. Het voorstel bevat namelijk diverse onderdelen die geen betrekking hebben op marktverstoring of grensoverschrijdende belemmeringen, zoals regels over overheidsactiviteiten die niet commercieel van aard zijn (bijvoorbeeld wetenschappelijke missies) en *governance*-afspraken over de rolverdeling tussen EUSPA en ESA. In dit kader is van belang dat artikel 189 VWEU een rechtsgrondslag biedt voor het vaststellen van maatregelen voor het Europese ruimtevaartbeleid met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

Het kabinet zal tijdens de onderhandeling vragen om een nadere onderbouwing van de gekozen rechtsgrondslag in het licht van de bovengenoemde overwegingen.

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 met kanttekeningen.

Het voorstel heeft tot doel de veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid van dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten in de Unie te versterken, en om de ontwikkeling en werking van de interne markt voor de ruimtevaartsector te ondersteunen. Deze doelstellingen hebben een sterk grensoverschrijdend karakter: ruimtevaartactiviteiten vinden plaats in een internationaal domein, waarbij commerciële ketens, datastromen en infrastructuren zelden beperkt blijven tot het grondgebied van één lidstaat. Gemeenschappelijke Europese normen kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld, interoperabiliteit van systemen en het voorkomen van versnippering binnen de interne markt.

Daarnaast gaat het om vraagstukken die lidstaten overstijgen, zoals het beheersen van veiligheidsrisico's en *debris mitigation* in het internationaal gedeelde ruimedomein, het waarborgen van een hoog niveau van (digitale) weerbaarheid, en het creëren van gelijke markttoegang voor operators binnen de EU. Deze elementen kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld, veiligheid en duurzaamheid in de ruimte, en lenen zich vanwege hun schaal en verwevenheid met internationale kaders minder goed voor uitsluitend nationale aanpak. Vanuit die optiek kan optreden op EU-niveau gerechtvaardigd zijn.

Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de Commissie onvoldoende aantoont dat het volledige pakket aan maatregelen noodzakelijkerwijs op EU-niveau geregeld moet worden. Hoewel de grensoverschrijdende aard van ruimtevaartactiviteiten in beginsel kan rechtvaardigen dat de EU minimumnormen stelt, ontbreekt een overtuigende analyse waarom bestaande internationale verplichtingen (zoals het VN-Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag), die ook gelden voor lidstaten zonder nationale wetgeving, niet toereikend zouden zijn om veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid te borgen.

Het voorstel neemt geen belemmeringen weg maar creëert juist extra administratieve lasten door lagen bovenop bestaande internationale verplichtingen, zoals een aanvullend EU-vergunningstelsel en administratieve registratie- en rapportageverplichtingen, te introduceren. Het kabinet betwijfelt daarom of optreden op EU-niveau in deze vorm beter bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen dan nationale implementatie van internationaal recht, eventueel aangevuld met gerichte Europese coördinatie.

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 is deels positief, deels negatief. Het voorstel heeft tot doel de veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid van dienstverleners van ruimtevaartactiviteiten in de Unie te versterken, en daarnaast het ondersteunen van de ontwikkeling en werking van de interne markt voor de ruimtevaartsector.

Het voorgestelde optreden is naar het oordeel van het kabinet deels geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat uniforme eisen voor risicovolle commerciële operaties, interoperabiliteit van diensten en het stellen van minimumnormen voor *orbital traffic management*, *debris mitigation* en ISOS direct bijdragen aan het verhogen van de veiligheid en duurzaamheid en aan het creëren van een gelijk speelveld binnen de interne markt. Niet geschikt acht het kabinet onderdelen waar de noodzaak onvoldoende is aangetoond, omdat deze maatregelen geen aantoonbare bijdrage leveren aan de doelstellingen, of op een efficiëntere manier nationaal kunnen worden geregeld, zoals (i) bevoegdheden voor de Commissie en EUSPA die raken aan bestaande nationale taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, (ii) bepalingen die leiden tot dubbele administratieve lasten naast bestaande nationale en internationale kaders, waardoor bedrijven onnodig twee parallelle systemen moeten bedienen, en (iii) het systeem van wederzijdse erkenning van vergunningen in combinatie met ruimte voor aanvullende nationale eisen, dat leidt tot een complexer stelsel en nieuwe belemmeringen kan veroorzaken, zoals forumshopping en concurrentievervalsingen, en (iv) de onduidelijkheid of de voorgestelde lex specialis daadwerkelijk bijdraagt aan harmonisatie of vooral extra structuren en meldplichten toevoegt die de lasten voor marktpartijen verhogen zonder proportioneel voordeel voor de doelstellingen.

Het voorgestelde optreden gaat in bepaalde onderdelen verder dan noodzakelijk waar verplichtingen ook gelden voor activiteiten met een laag of niet-commercieel risicoprofiel (zoals wetenschappelijke missies, technologieontwikkeling of academisch onderzoek), waarbij de lasten onevenredig zijn ten opzichte van de beperkte risico's voor de interne markt of veiligheid. Daarnaast is volgens het kabinet bij de overlap met bestaande EU-regelgeving, zoals de NIS2- en CER-richtlijn, op dit moment onvoldoende onderbouwd waarom aanvullende sectorale wetgeving, die op bepaalde onderdelen afwijkt van de horizontale NIS2-richtlijn, noodzakelijk is.

Gelet op het bovenstaande zal het kabinet inzetten op een gefaseerde en risicogebaseerde benadering, waarin verplichtingen in verhouding staan tot het type activiteit, het risicoprofiel en de aard van de markt. Daarbij moet voldoende ruimte blijven voor nationale uitvoeringspraktijken, en waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij bestaande nationale en internationale kaders.

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

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het "*Legislative Financial and Digital Statement*" bij het voorstel voorziet de Commissie geen substantiële additionele uitgaven ten laste van de EU-begroting. Het voorstel wordt

grotendeels uitgevoerd binnen de bestaande kaders van het EU-Ruimtevaartprogramma en andere relevante programma's. De inzet van het EUSPA bij vergunningstoetsing en inspecties valt binnen het bestaande mandaat. Het voorstel breidt de taken van de Commissie en het EUSPA uit.

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 voorstel wordt gepland om vanaf 2030 (deels) in te gaan, dit valt in de periode van de volgende Europese meerjarenbegroting. Voor de periode na 2027 geldt: het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers bij de EU-instellingen en acht het van belang dat deze personele uitbreiding wordt beperkt tot wat noodzakelijk is binnen de afgesproken kaders van het MFK.

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

Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting financiële gevolgen voor de Rijksoverheid, met name in relatie tot de uitvoering van de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). De Commissie acht de aanpassingskosten voor lidstaten met bestaande nationale wetgeving (zoals Nederland) relatief beperkt (1–2 FTE). Het kabinet deelt deze inschatting deels, maar wijst erop dat structurele investeringen in toezicht- en uitvoeringscapaciteit nodig zullen zijn. Daarnaast hangt het af van de mate van inhoudelijke overlap met de nationale wetgeving (gebaseerd op andere internationale afspraken). Enerzijds kan dat relatief ten opzichte van andere lidstaten voor efficiëntere uitgaven zorgen. Anderzijds kan het ook teweegbrengen dat de huidige structuren niet voldoende aansluiten bij de nieuwe wetgeving waardoor (tijdelijke) doublures en inefficiënties kunnen ontstaan.

De introductie van geharmoniseerde EU-vergunningsvereisten, erkenning van vergunningen uit andere lidstaten en nieuwe toezichtverplichtingen in het voorstel van de Commissie vragen om afstemming, aanvulling en capaciteitsversterking binnen uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) die de huidige wetgeving uitvoert. Daarbij wordt verwacht dat het aantal vergunningsplichtige partijen binnen Nederland toeneemt, doordat de reikwijdte van het voorstel breder is dan de huidige Wet ruimtevaartactiviteiten en nieuwe categorieën activiteiten onder de vergunningsplicht brengt. De bijbehorende uitvoeringskosten omvatten niet alleen de verwerking van extra vergunningaanvragen en toezicht, maar ook aanvullende beleidsmatige ondersteuning en voorlichting aan marktpartijen. Afhankelijk van de uiteindelijke invulling kunnen deze kosten substantieel zijn (> €1 miljoen). Enerzijds onder meer door de voorgestelde extra handavingsverplichtingen, anderzijds door de toenemende ruimtevaartactiviteiten in het algemeen. Omdat het voorstel niet concreet maakt wat deze extra handavingsverplichtingen voor lidstaten betekenen, zal het kabinet de Commissie vragen dit nader te verduidelijken.

Het voorstel zou daarnaast leiden tot extra administratieve werkzaamheden, zoals rapportageverplichtingen en het beheer van registers en e-certificaten, hetgeen mogelijk extra

inzet vraagt van beleidsdepartementen en toezichthouders. Bovendien raakt het voorstel aan bestaande nationale vergunningspraktijken, waardoor er noodzakelijke afstemming, herziening of aanvulling van het nationale kader en uitbreiding van toezichtcapaciteit wordt verwacht. Daarnaast zou de wederzijdse erkenning van vergunningen uit andere lidstaten in het voorstel ook aanpassing van het bestaande nationale systeem vereisen.

Het kabinet zal zich inzetten voor het voorkomen van inefficiëntie en onnodige administratieve lasten en regeldruk (voor uitvoering en toezichthouders) om daarmee de potentiële financiële consequenties onder het huidige voorstel te verminderen. Daarnaast zal het kabinet bij de Commissie om verduidelijking vragen over de invulling van de uitvoering en toezichtstaken om meer inzicht te verkrijgen in de financiële consequenties voor Nederland. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Het voorstel kent op dit moment geen directe financiële verplichtingen voor medeoverheden. Indien dat alsnog het geval blijkt (bijvoorbeeld via cofinanciering van EU-middelen), zal nadere afstemming met medeoverheden plaatsvinden.

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

Het voorstel heeft naar verwachting aanzienlijke financiële en regeldrukgevolgen voor het bedrijfsleven, met name voor mkb-bedrijven en start-ups die actief zijn in satellietbouw, lancering, dataverwerking en *in-orbit services*. Deze bedrijven vallen vaak al onder de nationale Wet ruimtevaartactiviteiten en zullen daarnaast moeten voldoen aan het nieuwe Europese kader. Volgens het impact assessment van de Commissie gaat het om zowel initiële als structurele regeldrukkosten. Denk hierbij aan vergunningsprocedures, documentatieverplichtingen, milieu-assessments, audits en de aanpassing van technische ontwerpen en interne systemen. De Commissie schat bijvoorbeeld dat de productiekosten van satellieten met 3–10% kunnen stijgen voor bedrijven die onder de voorgestelde verordening vallen, dat de implementatie van milieu voetafdrukmethoden €4.000–8.000 per productlijn kost en dat een vergunningaanvraag circa €100.000 per lijn vergt. Cybersecuritymaatregelen kunnen bovendien tot 10% van het IT-budget vergen. Het kabinet zal pleiten voor het reduceren van deze kosten tot een minimum.

Hoewel het voorstel onder andere een lichter regime voor kleinere bedrijven afhankelijk van de aard van hun activiteiten bevat, is onduidelijk hoe dit in de praktijk uit zal werken. Veel Nederlandse bedrijven opereren in nichemarkten maar vallen toch onder de volledige bewijslast van compliance in het voorstel van de Commissie. Het kabinet zal daarom inzetten op een heldere en uniforme afbakening van het toepassingsbereik van het lichte regime, en op vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven met laag-risicoactiviteiten. De stapeling van verplichtingen kan (significant) groter zijn dan het beleidsdoel rechtvaardigt, zeker als implementatie en handhaving per lidstaat verschillen. Ondanks de beoogde harmonisatie wordt geen volledig gelijk speelveld gecreëerd, aangezien lidstaten ruimte behouden voor aanvullende nationale voorwaarden, wat forumshopping en concurrentievervalsingen in de hand werkt.

De voorgestelde ondersteunende maatregelen – waaronder *guidance*, digitale loketten, cofinanciering en het e-certificeringssysteem – bieden mogelijk verlichting, maar hun effectiviteit hangt af van praktische uitvoerbaarheid, interoperabiliteit en gebruiksgemak. Het kabinet benadrukt het belang van proportionaliteit, en roept de Commissie op om lasten voor mkb en start-ups te beperken en helderheid te geven over de financiering en inzet van de ondersteunende instrumenten.

Bedrijven uit derde landen zullen ook administratieve lasten moeten dragen om aan de nieuwe eisen te voldoen, willen ze op de EU interne markt acteren. Mogelijk zullen zij hogere lasten moeten dragen, omdat de nieuwe eisen verder afstaan van nationale wetgeving dan voor EU bedrijven. Daarnaast kan het voor deze bedrijven lastiger zijn om voldoende toegang te krijgen tot de beschikbare informatie en digitale loketten.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De Commissie stelt dat het voorstel de concurrentiekracht van de EU-ruimtevaartsector versterkt door fragmentatie te verminderen, juridische duidelijkheid te bieden en toetreding tot de interne markt te vergemakkelijken. Vooral mkb's en start-ups zouden profiteren van lagere administratieve lasten en betere toegang tot investeringen.

Tegelijkertijd leidt het voorstel tot extra nalevingskosten (3–10% hogere productiekosten) en blijft het risico op nieuwe fragmentatie bestaan door ruimte voor nationale aanvullende eisen. Ook roept het verplichte EUSPA-registratiesysteem vragen op over dubbele lasten. Internationale concurrentie blijft een aandachtspunt: strengere EU-normen kunnen nadelig uitpakken voor EU ondernemers ten opzichte van landen met lichtere regelgeving. Tegelijkertijd zullen niet-EU ondernemers die op de EU markt willen handelen ook een nadelige impact ervaren van de strengere EU-normen.

Daarnaast blijven er zorgen over een ongelijk speelveld binnen de EU zelf. Nationale verschillen in toezicht, aansprakelijkheid en vergunningverlening kunnen leiden tot forum shopping, waarbij bedrijven zich vestigen in lidstaten met de laagste regeldruk en toch toegang krijgen tot de interne markt. Dit ondermijnt de beoogde gelijkschakeling van marktvoorwaarden, waardoor het potentieel van het voorstel om de concurrentiekracht van de Europese ruimtevaartsector als geheel te versterken, wordt beperkt. Het voorstel bevat bovendien geen mechanismen om strategische belangen van lidstaten – zoals werkgelegenheid of technologische soevereiniteit – voldoende te borgen.

Het voorstel is ook van toepassing op niet-EU-operators die ruimtevaartdiensten in de EU aanbieden. Daarmee kunnen verplichtingen worden opgelegd aan derde landen, wat hun vergunningsregimes of operationele standaarden beïnvloedt. Het voorstel moet de positie van de EU als normsteller versterken op mondiale schaal, onder meer via eisen op het gebied van *debris mitigation* en digitale weerbaarheid. Dit moet bijdragen aan de internationale slagkracht van de EU, onder meer in multilaterale fora zoals de *United Nations Committee on the Peaceful Use of Outer Space* (COPUOS). Daarbij hecht het kabinet er wel aan dat eventuele handelsbelemmerende

gevolgen van dit voorstel voor niet-EU landen tot een minimum beperkt worden en dat er voldoende aandacht is voor voorlichting over en ondersteuning bij implementatie van de vereisten.

Ook raakt het voorstel aan de open strategische autonomie van de EU. Door gemeenschappelijke eisen en toezichtstructuren moet de weerbaarheid worden versterkt en worden risicovolle strategische afhankelijkheden van derde landen beperkt. Wel moet worden voorkomen dat samenwerking met partners onbedoeld wordt belemmerd. Het kabinet acht het van belang dat versterking van de strategische weerbaarheid in balans is met behoud en verdere ontwikkeling van internationale samenwerking. Dit kan door samenwerkingsovereenkomsten of gelijkwaardigheidsbesluiten, en door aansluiting te zoeken bij internationaal erkende normen, zodat markttoegang in lijn met internationale verplichtingen en afspraken onder EU-handelsakkoorden kan worden gewaarborgd.

Verder kan het voorstel ook internationale organisaties zoals ESA raken. Het kabinet acht het van belang dat de status van ESA als onafhankelijke, intergouvernementele organisatie wordt gerespecteerd. Dit betekent onder meer dat zijn institutionele autonomie en de verdragsverplichtingen waaraan lidstaten als gastland (zoals Nederland voor ESTEC) gebonden zijn, niet onder druk komen te staan. Het is daarom van belang dat de toepassing van Uniewetgeving op ESA expliciet wordt afgestemd op bestaande internationale afspraken en de onafhankelijke positie van ESA als intergouvernementele organisatie.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft mogelijk verstrekkende gevolgen voor de Nederlandse nationale regelgeving, in het bijzonder voor vergunningverlening, toezicht en registratie van ruimtevaartactiviteiten. Hoewel het gaat om een verordening die rechtstreeks van toepassing is in de nationale rechtsorde, zal effectieve uitvoering in de praktijk aanpassingen of aanvullingen vereisen in bestaande kaders, zoals de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). Zo introduceert het voorstel uniforme EU-criteria voor autorisatieprocedures, die deels kunnen afwijken van de huidige Nederlandse beoordelingspraktijk. Daarnaast zal de rol van de nationale bevoegde autoriteit moeten worden ingebed binnen een breder EU-kader, waarbij samenwerking met EU-organen zoals EUSPA verplicht kan worden gesteld. Ook verplicht het voorstel lidstaten om passende sancties vast te stellen bij overtreding van de verordening, wat aanpassing van nationale sanctiestelsels kan vergen.

Het voorstel leidt niet direct tot decentralisatie van bevoegdheden of een noodzaak voor ingrijpende interbestuurlijke afspraken. Wel vraagt de praktische uitvoering, bijvoorbeeld rond ruimtelijke ordening of milieueffecten, om goede afstemming met decentrale overheden.

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

Op grond van de artikelen 41, derde lid, 44, derde lid, 56, negende lid, eerste alinea, 70, vierde lid, 78, derde lid, 79, vierde lid, 82, vierde lid, 83, vijfde lid, 84, vijfde lid, 85, vierde lid, 86, vierde

lid, 92, vierde lid, 93, zevende lid, tweede alinea, 101, vierde lid, eerste alinea en 109, tweede lid, tweede alinea, van het voorstel kan de Europese Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen. Deze bevoegdheden zien onder meer op het vaststellen of actualiseren van technische en operationele eisen, het aanpassen van prioriteitenlijsten en risicocriteria op basis van wetenschappelijke en technologische vooruitgang, het bepalen van vereisten voor kritieke *assets*, fysieke en digitale weerbaarheid, back-upsystemen en supply-chainbeheer, alsmede op capaciteitsopbouw en onderzoek. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden in beginsel mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft, en daarnaast wenselijk, omdat de ruimtevaartsector sterk in ontwikkeling is en flexibiliteit daarom nodig is. Wel zijn er enkele belangrijke aandachtspunten. Zo is het kabinet kritisch over artikel 41, waarin via gedelegeerde handelingen de kostenstructuur voor EU-operators wordt vastgesteld. Deze bepaling is problematisch omdat de hoogte en opbouw van de heffingen die operators (inclusief niet-EU-operators) aan EUSPA moeten betalen voor vergunningverlening hiermee nog volledig onduidelijk is. Dit creëert onzekerheid voor bedrijven, en kan leiden tot hoge en disproportionele lasten in de toekomst. Daarbij is er in het huidige artikel geen uitzondering of differentiatie opgenomen voor MKB's en kennisinstellingen, waardoor deze partijen zwaar geraakt zouden kunnen worden. Hierbij moet nadrukkelijk worden gewaarborgd dat deze proportioneel zijn en dat MKB's en kennisinstellingen niet onevenredig worden belast. Ook bij artikel 44, over de inrichting en werking van de technische compliance boards, acht het kabinet het essentieel dat de vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie van Nederlandse partijen wordt geborgd. Het kabinet benadrukt daarbij dat lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om gevoelige informatie in nationale structuren te houden, zodat concurrentiegevoelige en strategische data niet verplicht centraal bij de Commissie of EUSPA terechtkomen. Ten aanzien van het bijstellen van cyber- en fysieke weerbaarheidseisen (artikelen 78 t/m 86 en 92) is het voor het kabinet van belang dat daar waar het extra eisen betreft, dit onderdeel van de verordening dient te zijn. Daar waar het gaat om de invulling van eisen uit de verordening benadrukt het kabinet dat deze aan dienen te sluiten bij reeds bestaande relevante kaders, waaronder de NIS2- en CER-richtlijn. Overige gedelegeerde bepalingen, zoals de mogelijkheid tot het aanpassen van prioriteiten voor end-of-life-disposal, worden positief beoordeeld omdat zij aansluiten bij technologische vooruitgang en nieuwe inzichten. Gezien het doel van deze bepalingen – het wijzigen of aanvullen van de wetgevingshandeling – ligt gebruik van gedelegeerde handelingen hier inhoudelijk en juridisch voor de hand. Momenteel is de duur en omvang van de gedelegeerde bevoegdheden nog niet in alle gevallen duidelijk afgebakend. Dit is wél het geval bij enkele gedelegeerde bepalingen waar de inhoud concreet is omschreven (bijvoorbeeld ten aanzien van *end-of-life-disposal*), maar niet bij bepalingen met een bredere strekking zoals de artikelen 41, 44 en 56. Het kabinet zal er daarom op aandringen dat alle gedelegeerde bevoegdheden voldoende worden afgebakend, conform artikel 290, eerste lid, VWEU, inclusief een duidelijke bepaling over de duur van de delegatie. Die afbakening is in het huidige voorstel onvoldoende.

Op grond van de artikelen 59, derde lid, 61, derde lid, 63, tweede lid, 68, tweede lid, 69, tweede lid, 70, derde lid, 73, vierde lid, 93, achtste lid, 96, zevende lid, 97, vierde lid, 101, vijfde lid, 104, tweede lid en 111, vierde lid, van het voorstel kan de Commissie uitvoeringshandelingen

vaststellen. Deze zien onder meer op methoden voor risico-analyse en *collision avoidance*, precisieniveaus voor *trackability*, *orbital traffic rules*, methoden om orbitale congestie te bepalen, technische ontwerpisen voor bepaalde componenten, rapportageformats en standaarden voor gegevensuitwisseling. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden in beginsel mogelijk, omdat het gaat om de uitvoering van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat uniforme uitvoeringsregels noodzakelijk zijn om consistentie binnen de Europese ruimtevaartmarkt te waarborgen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Wat betreft de wenselijkheid zijn hierop wel enkele uitzonderingen: voor artikel 68 geldt dat de introductie van verkeersregels op zich logisch is, maar dat de regels in Annex IV waarnaar verwezen wordt, niet erg strikt zijn en onvoldoende gestandaardiseerd. Het kabinet acht het niet wenselijk dit aan operators zelf over te laten; duidelijke en uniforme *traffic rules* zijn juist essentieel voor een veilig en duurzaam gebruik van de ruimte. Bij artikel 104, over de vaststelling van gemeenschappelijke specificaties voor onder meer traceerbaarheid via e-certificaten, is het kabinet terughoudend vanwege het potentieel verstrekkende karakter en de mogelijke impact op markttoegang. Strengere of disproportionele eisen kunnen drempels opwerpen voor kleinere bedrijven en nieuwe toetreders tot de markt, waardoor het risico ontstaat dat de interne markt juist minder open en concurrerend wordt. De overige uitvoeringshandelingen, waaronder het opstellen van rapportagetemplates (artikelen 93 en 96), methodologieën in lijn met wetenschappelijke standaarden (artikel 97), technische interface-criteria (artikel 101) en het vaststellen van een *space-labelscheme* (artikel 111), worden door het kabinet als werkbaar beoordeeld. Gezien het doel van deze bepalingen – de uitvoering van de verordening volgens uniforme voorwaarden – ligt gebruik van uitvoeringshandelingen hier inhoudelijk en juridisch voor de hand. De gekozen onderzoeksprocedure wordt passend geacht, omdat het uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreft, al vraagt het kabinet de Commissie om de keuze voor de raadplegingsprocedure in artikel 104 nader te motiveren.

Het kabinet kan zich in beginsel vinden in het toekennen van deze bevoegdheden, mits bovengenoemde aandachtspunten worden meegenomen en voldoende waarborgen worden ingebouwd voor proportionaliteit, transparantie en betrokkenheid van de lidstaten bij de nadere uitwerking.

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 EU-Publicatieblad, maar zal pas van toepassing zijn vanaf 1 januari 2030.

Hoewel verordeningen geen omzetting behoeven, is het aannemelijk dat het kabinet flankerende regelgeving zal moeten aanpassen of opstellen (zie 6a).

Het kabinet acht de voorgestelde termijn in beginsel haalbaar. Dit hangt wel af van de duidelijkheid over de uiteindelijke inhoud van de verordening en over de wijze waarop bestaande verplichtingen in nationale en internationale kaders zich verhouden tot de nieuwe EU-regelgeving. Specifieke

aandacht is nodig voor de continuïteit van bestaande vergunningen en voor de rechtszekerheid voor bedrijven en instellingen die al actief zijn onder het Nederlandse regime.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling, waarbij de Commissie vijf jaar na toepassing van de verordening verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en proportionaliteit van de regeling. Het kabinet acht deze termijn relatief lang, gelet op de snelle technologische ontwikkelingen in de ruimtevaart en de verwachte gevolgen voor met name mkb-ondernemingen.

Het kabinet pleit voor een eerdere tussentijdse evaluatie en de mogelijkheid tot bijsturing, bijvoorbeeld na drie jaar, met specifieke aandacht voor de administratieve lasten en regeldruk, de impact op innovatieve start-ups, de verhouding tot bestaande wettelijke kaders (zoals de wetgeving ter implementatie van de NIS2-richtlijn en het VN-ruimteverdrag) en de effectiviteit van de governancestructuur.

Een horizonbepaling ontbreekt. Het kabinet kan zich hierin vinden, gezien het structurele karakter van de regeling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft duidelijke implicaties voor de uitvoering in Nederland. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) is de aangewezen instantie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Wet ruimtevaartactiviteiten (WRA). De voorgestelde verordening vereist echter een aanzienlijke uitbreiding van taken, onder meer op het gebied van: risicogebaseerde vergunningverlening; toezicht op *cybersecurity* en duurzaamheidseisen; registratie en monitoring via een EU-systeem (EUSPA); inzetbaarheid van sancties en dwangmiddelen; capaciteit om toezicht te houden op buitenlandse operators actief in Nederland; en internationale gegevensuitwisseling en rapportage. De Commissie benoemt in haar impact assessment wel het voordeel van uitvoering van dit voorstel door dezelfde organisatie als de NIS2-richtlijn (de RDI gaat ook de NIS2-richtlijn uitvoeren). Het kabinet zet zich omwille van bovenstaande punten in om onnodige overlap en administratieve lasten door dit voorstel te voorkomen.

Naar verwachting zullen de taken die in het voorstel zijn opgenomen de huidige capaciteit van de RDI overstijgen. Het voorstel leidt tot extra administratieve lasten en operationele werkzaamheden. Uitvoering binnen bestaande capaciteit lijkt onwaarschijnlijk. Het kabinet acht het daarom wenselijk dat RDI een uitvoeringstoets uitvoert om de uitvoerbaarheid, benodigde aanpassingen en uitvoeringskosten in kaart te brengen.

De handhavingsstructuur is in het voorstel summier uitgewerkt. Het voorstel laat de vergunningverlening en sanctiebevoegdheden bij de lidstaten, maar verplicht hen wel tot adequate controle en meldingsplichten. Er is geen sprake van EU-brede directe handhaving, maar wel van verplichte registratie en gedeelde verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht op naleving van technische normen.

Het kabinet acht het voorstel niet zonder meer uitvoerbaar of handhaafbaar en roept de Commissie op tot verdere verduidelijking van uitvoeringsverplichtingen. Daarnaast zal het kabinet zich inzetten voor voldoende nationale beleidsruimte om uitvoering en handhaving naar eigen inzicht vorm te geven, met proportionele toepassing afhankelijk van risico en schaal van activiteiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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

Fiche 5: Mededeling over a Vision for the European Space Economy

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

A vision for the European Space Economy

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

25 juni 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 336

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025DC0336 – EN – EUR-Lex](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 25 juni 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het EU-Ruimtevaartpakket met daarin de mededeling "A Vision for the European Space Economy" en een voorstel voor een *EU Space Act*. Dit BNC-fiche gaat in op de mededeling. Voor de *EU Space Act* is een separaat BNC-fiche opgesteld. Het doel van het EU-Ruimtevaartpakket is om de EU tegen 2050 te positioneren als wereldleider in de ruimtevaartsector. De mededeling bouwt voort op het Letta-¹, Draghi-² en Niinistö³-rapport, waarin ruimtevaart wordt erkend als sleuteltechnologie voor Europese autonomie, veiligheid en economische weerbaarheid.

¹ Zie: *Kabinetsappreciatie Letta-rapport "Much more than a Market"*, 8 mei 2024, Rijksoverheid. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/08/bijlage-2-kabinets-appreciatie-letta-rapport>

² Zie: *Kabinetsreactie op het Draghi-rapport "The Future of European Competitiveness"*, 4 oktober 2024. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/04/kabinetsreactie-draghi-rapport>

³ Zie: *Kamerbrief Kabinetsreactie op het Niinistö-rapport "Safer Together"*, 21 februari 2025, Kamerstuk 33 694, nr. 70. Beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025D07735

De mondiale ruimtevaartsector groeit snel, maar de EU verliest terrein ten opzichte van derde landen. Fragmentatie van regelgeving, beperkte investeringen, technologische afhankelijkheden en een zwakke commerciële dynamiek belemmeren het potentieel. Toch beschikt Europa over hoogwaardige infrastructuur zoals Galileo en Copernicus, een sterke industrie en toponderzoek. Zonder gecoördineerde actie dreigt verdere achteruitgang van strategische en economische ruimtevaartcapaciteiten.

De mededeling schetst zes bouwstenen voor een robuuste Europese ruimtevaartsector als motor voor groei, innovatie, veiligheid en strategische autonomie. Ten eerste beoogt de Commissie met het voorstel voor de *EU Space Act* één interne markt te creëren, met geharmoniseerde regels, vergunningen en standaarden. Dit moet ervoor zorgen dat bedrijven in alle lidstaten onder dezelfde voorwaarden kunnen werken en dat ruimtevaartdiensten eenvoudiger en efficiënter binnen de EU kunnen worden geleverd, met actieve betrokkenheid van de *European Space Agency* (ESA), de *European Union Agency for the Space Programme* (EUSPA) en marktpartijen.

Ten tweede zet de Commissie in op het versterken van onderzoek en innovatie via een bijgewerkte *Strategic Research and Innovation Agenda* (SRIA) en een vernieuwd partnerschap, inclusief synergieën met defensie en nieuwe technologieën zoals kunstmatige intelligentie, quantumtechnologie en *In Space Operations and Services* (ISOS). Het doel hierbij is om sneller nieuwe toepassingen en technologieën te ontwikkelen die de Europese concurrentiepositie versterken.

In het kader van industriële paraatheid en technologische soevereiniteit, wil de Commissie ten derde, samen met de ESA en de *European Defence Agency* (EDA), een langetermijnplan opstellen om kritieke technologieën en materialen veilig te stellen. De Commissie wil dit doen door in te zetten op levering door meerdere, onafhankelijke leveranciers (*multi-sourcing*) en op investeringen via het *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP), ESA-programma's en het *Observatory for Critical Technologies*. Hiermee wil de Commissie minder afhankelijk worden van leveranciers buiten de EU en de continuïteit van cruciale systemen waarborgen.

Ten vierde wil de Commissie inzetten op uitbreiding van het CASSINI-initiatief, dat investeringen in ruimtevaartbedrijven ondersteunt via startkapitaal, groeifinanciering en leningen. Daarnaast gaat de mededeling in op hervorming van inkoop via innovatieve aanbestedingsmethoden, zoals *anchor tenancy*, waarbij de overheid als eerste klant optreedt om nieuwe diensten te stimuleren, en een *Dynamic Purchasing System* dat flexibiliteit biedt in aanbestedingen. Ook zet de Commissie in op stimulering van regionale ruimte-ecosystemen voor de commercialisering van de ruimtevaart. Zo wil de Commissie bedrijven, waaronder startups en mkb, beter in staat stellen nieuwe diensten te ontwikkelen en sneller naar de markt te brengen.

Ten vijfde zet de Commissie in op internationale samenwerking en economische diplomatie, door middel van stimulering van wereldwijde interoperabiliteit van EU-systemen, promotie van EU-standaarden en oprichting van een platform voor internationale aanbestedingskansen. Dit moet

Europese bedrijven helpen beter toegang te krijgen tot markten buiten de EU en strategische partnerschappen te sluiten.

Tot slot gaat de mededeling in op de aanpak van tekorten aan *Science, Technology, Engineering and Mathematics* (STEM)-professionals via het *Union of Skills*-initiatief, samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, en uitvoering van het *STEM Education Strategic Plan*. Het doel is om voldoende gekwalificeerd personeel te hebben om de groeiende vraag naar ruimtevaartkennis en -vaardigheden te kunnen opvangen.

Naast deze zes kernbouwstenen gaat de mededeling tevens in op de verdere uitbouw van Europese ruimte-infrastructuur en productiecapaciteit, waaronder toegang tot de ruimte (lanceerinfrastructuur), digitale infrastructuur voor ruimtevaart en de benutting van ruimtevaartdiensten in andere sectoren zoals veiligheid, energie, landbouw, klimaat en crisisbeheer. Ook bevat de mededeling voorstellen gericht op het ontwikkelen van een *in-space* economie, waaronder ISOS en digitale infrastructuren in de ruimte. Deze onderdelen onderstrepen het streven van de Commissie om de gehele waardeketen van de ruimtevaartsector – van productie tot gebruik – te versterken.

De mededeling sluit aan op andere strategische EU-initiatieven zoals de Ruimtestrategie voor Veiligheid en Defensie, de Strategie voor de Paraatheidsunie, de Strategie voor Start-ups en Scale-ups, het Kompas voor Concurrentievermogen en de *Clean Industrial Deal*. Samen vormen zij de basis voor een toekomstgerichte, digitale en autonome Europese ruimte-economie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse ruimtevaartbeleid richt zich op het voor Nederland maximaliseren van de maatschappelijke, militaire, wetenschappelijke en economische relevantie van het gebruik van het ruimtedomein. De ruimte wordt daarbij gezien als vitale infrastructuur en als strategisch domein, dat essentieel is voor zowel civiele als militaire toepassingen.

In de kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda wordt onderstreept dat het kabinet inzet op een versterkt en samenhangend Europees ruimtevaartbeleid.⁴ Daarbij wordt het belang benadrukt van een goed functionerende interne markt voor ruimtevaart, het excelleren in wetenschappelijk onderzoek en ruimtevaarttechnologie, gerichte investeringen in sleuteltechnologieën, het stimuleren van publiek-private samenwerking en het gebruik van satellietdata voor brede maatschappelijke opgaven. Het kabinet hecht waarde aan het versterken van open strategische autonomie, maar ziet dit nadrukkelijk in samenhang met blijvende inzet op marktwerking, technologische openheid en internationale samenwerking, met behoud van nationale beleidsruimte en in lijn met verplichtingen onder het internationale recht.

⁴ Kamerstuk 24 446-90, Kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda, 21 februari 2025.

Daarnaast is het kabinet voorstander van synergie tussen publieke instellingen en de private sector op het gebied van *dual-use* ruimtevaarttechnologie, omdat dit zowel de civiele als de militaire paraatheid versterkt. Het kabinet pleit voor een goede samenwerking en duidelijke rolverdeling tussen de Europese Commissie, ESA en andere betrokken instanties, zodat overlap wordt voorkomen en elkaars expertise optimaal wordt benut. Ook zet het kabinet in op het versterken van de industriële basis, de ontwikkeling van ruimtevaart gerelateerde expertise en technologie en het actief betrekken van Nederlandse partijen bij Europese programma's.

Tenslotte ziet het kabinet ruimtevaart nadrukkelijk als een *enabling technology* voor andere maatschappelijke domeinen, zoals klimaatmonitoring, landbouw, veiligheid, energie, mobiliteit en crisisrespons, in lijn met de kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda.

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

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie als een relevante stap in de verdere ontwikkeling en versterking van het Europese ruimtevaartbeleid richting 2050. Inhoudelijk sluit de mededeling aan op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda (LTR)⁵ en de bijbehorende kabinetsreactie.⁶ De mededeling erkent ruimtevaart terecht als een strategisch domein met grote maatschappelijke, economische, militaire en geopolitieke waarde. De mededeling biedt een samenhangend beleidskader waarin ruimtevaart wordt verbonden met doelen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, innovatie en strategische autonomie. Het kabinet is positief over deze integrale benadering en onderschrijft de noodzaak tot Europese coördinatie, mits deze gepaard gaat met een proportionele aanpak, transparante governance en ruimte voor nationale invulling.

Het kabinet ondersteunt ten eerste het voornemen van de Commissie om fragmentatie binnen de EU tegen te gaan en te komen tot een Europese interne markt voor ruimtevaart. Een meer afgestemde aanpak op het gebied van vergunningverlening en technische normen kan bijdragen aan meer duidelijkheid voor marktpartijen en waar nodig fragmentatie tegengaan, mits dit zorgvuldig wordt afgestemd op bestaande nationale kaders, internationaal ruimterecht en verantwoordelijkheden. Daarbij is het van belang dat de mededeling van de Commissie, samen met het voorstel voor de *EU Space Act*, technologie- en dienstenneutraal blijft, regeldruk voor het mkb beperkt houdt, en nationale bevoegdheden op het gebied van veiligheid en toezicht respecteert, in lijn met de kabinetsinzet zoals verwoord in het BNC-fiche over de *EU Space Act*. In de verdere uitwerking zal het kabinet inzetten op duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden tussen de Commissie, ESA en EUSPA, in lijn met de inzet op heldere governance zoals ook onderstreept in het Draghi- en het Letta-rapport. Deze inzet sluit aan bij de kabinetsbrede inzet op een goed functionerende interne markt als fundament voor concurrentievermogen, zoals onderstreept in de horizontale interne-marktstrategie.⁷

⁵ *Lange Termijn Ruimtevaartagenda – "Vanuit de ruimte, voor de aarde"*, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, januari 2024.

⁶ Kamerstuk 24 446-90, Kabinetsreactie op de Lange Termijn Ruimtevaartagenda, 21 februari 2025.

⁷ Kamerstuk 22 112-4096, BNC-fiche 'Mededeling horizontale interne-marktstrategie' (COM(2025)500), 1 juli 2025.

Het kabinet verwelkomt de inzet op onderzoeks- en innovatiecapaciteit via de SRIA en ziet hierbij aansluiting bij de prioriteiten van de Nationale Technologiestrategie (NTS), zoals quantum, fotonica en ruimtevaartsystemen, en daarnaast bij aardobservatie, astronomie, astrofysica. Het kabinet zal bijdragen aan de verdere vormgeving van deze SRIA en daarbij inzetten op de belangrijke rol van wetenschappelijk onderzoek, goede toegang voor Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven, en kennisveiligheid voor het voorkomen van ontijdige of ongewenste kennisoverdracht in internationale samenwerking. Tegelijkertijd blijft het belangrijk dat afstemming plaatsvindt met bestaande nationale instrumenten.⁸

Het kabinet onderschrijft daarnaast de analyse van de Commissie dat Europa minder afhankelijk moet worden van leveranciers uit derde landen voor kritieke ruimtevaarttechnologieën. In de mededeling wordt onder meer ingezet op micro-elektronica, *Electrical, Electronic and Electrochemical*-componenten (EEE) en geavanceerde materialen. Het kabinet zal in Brussel benadrukken dat initiatieven op dit vlak toegankelijk moeten zijn voor mkb'ers en kennisinstellingen, en dat industriële spreiding en leveringszekerheid uitgangspunten zijn. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat ook de rol van fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek wordt erkend als drijvende kracht voor technologische autonomie en innovatie en industriële paraatheid binnen de Europese ruimtevaartindustrie. Dit sluit aan bij de Nederlandse inzet op versterking van de technologische en industriële basis van het Europese ruimtevaart-ecosysteem en het verminderen van strategische afhankelijkheden binnenwaardeketens.⁹ Deze inzet sluit tevens aan bij de kabinetsinzet op versterking van de strategische technologiepositie en industrie-capaciteit.¹⁰

Het kabinet is positief over de voortzetting en uitbreiding van het CASSINI-instrumentarium, dat toegang tot financiering biedt voor ruimtevaart startups en -scaleups via seed-groefondsen en leningen. Het kabinet erkent dat commerciële ruimtevaart en de ruimtevaartindustrie van strategisch belang zijn voor zowel civiele als militaire toepassingen.

De Commissie noemt daarnaast innovatieve inkoopmethoden, zoals *anchor tenancy*, waarbij de overheid optreedt als eerste klant. Dit kan bijdragen aan het versnellen van marktontwikkeling. Het kabinet steunt deze aanpak en zal zich inzetten voor gelijke toegang voor bedrijven, ook buiten gevestigde consortia.

⁸ In lijn met de kabinetsinzet op de versterking van onderzoek en innovatie, zie Kamerstuk 22 112, nr. 4023, BNC-fiche 'Mededeling Vaardigheidsunie', 11 april 2025.

⁹ Kamerstuk 24 446, Kabinetsreactie Lange-termijn Ruimtevaartagenda, 21 februari 2025;; Kamerstuk 21 501-30, nr. 614, Verslag Raad voor Concurrentievermogen, 26 september 2024; Kabinetsreactie op het Draghi-rapport, 4 oktober 2024.

¹⁰ Zie [BNC-fiche "Mededeling over het EU-kompas voor concurrentievermogen"](#) (COM(2025) 30), 7 maart 2025.

De mededeling onderstreept het belang van internationale samenwerking, interoperabiliteit en bevordering van het gebruik van Europese normen. Het kabinet steunt deze inzet, mits die bijdraagt aan open strategische autonomie en deze in lijn is met verplichtingen onder het internationaal recht, zoals die van de Wereldhandelsorganisatie. Daarbij hecht het kabinet eraan dat de EU zich blijvend inzet voor internationale aanbestedingsmarktttoegang voor Europese bedrijven. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat de Commissie bij het prioriteren van samenwerkingsregio's (zoals Afrika, Indo-Pacific of Latijns-Amerika) oog houdt voor de strategische belangen van de Unie en lidstaten. Dit is in lijn met de bredere kabinetsinzet op open handel, wederkerigheid en strategisch partnerschapsbeleid.¹¹

De Commissie stelt in haar mededeling het *Union of Skills*-initiatief voor: een gecoördineerde Europese aanpak om vaardigheden te versterken in strategische domeinen zoals ruimtevaart. Daarnaast wordt onder meer ingezet op versterkte samenwerking tussen ruimtevaartorganisaties en onderwijsinstellingen ter bevordering van het STEM-onderwijs. Het kabinet ondersteunt deze inzet op hoofdlijnen. Tegelijkertijd heeft over het Union of Skills-initiatief nog geen besluitvorming plaatsgevonden in de Raad, en is het van belang dat de uitvoering goed aansluit op nationale onderwijssystemen en programma's zoals Erasmus+ en de Marie Skłodowska-Curie-acties. Het kabinet zet zich ervoor in dat Nederlandse professionals laagdrempelig kunnen deelnemen aan EU-initiatieven,¹² en dat EU-initiatieven gericht op opleidingen en trainingen aansluiten op prioriteiten uit de LTR. Het kabinet vindt echter dat het nog ontbreekt aan een duidelijke visie op de samenwerking met lidstaten en ESA, in het bijzonder voor de opbouw van voldoende geschoold personeel.

Tenslotte verwelkomt het kabinet dat de mededeling ook ingaat op het benutten van ruimtevaartdiensten voor andere sectoren, zoals defensie, energie, transport, milieu, landbouw en crisisbeheersing. Deze koppeling versterkt de maatschappelijke meerwaarde van ruimtevaart, sluit aan bij de Nederlandse inzet op het bevorderen van downstream-toepassingen, en draagt bij aan bredere strategische doelstellingen zoals het gebruik van de ruimte voor klimaat en civiel-militaire toepassingen. Het is daarnaast in lijn met de wens van het kabinet om een autonoom en soeverein ruimte- en defensie-ecosysteem te realiseren. Het kabinet zal in de uitwerking aandacht vragen voor de praktische aansluiting van EU-initiatieven op nationale behoeften en bestaande programma's. Ook ziet zij kansen om de Nederlandse (defensie)kennis- en industriële basis te positioneren bij deze EU-initiatieven. Het kabinet ziet in dit kader ook potentieel in het initiatief voor In-Space Operations and Services (ISOS), dat past bij de Nederlandse inzet op een veilig en duurzaam gebruik van de ruimte en het ontwikkelen van innovatieve ruimtevaarttoepassingen,

¹¹ Zie [BNC-fiche "Mededeling over het EU-kompas voor concurrentievermogen"](#) (COM(2025) 30), 7 maart 2025.

¹² In lijn met de kabinetsinzet op de versterking van onderzoek en innovatie, zie Kamerstuk 22 112, nr. 4023, BNC-fiche 'Mededeling Vaardigheidsunie', 11 april 2025

waarbij ook het inherente dual-use karakter wordt onderkend.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan in beginsel positief tegenover de mededeling van de Commissie op de ontwikkeling van de Europese ruimtevaartsector, met name waar het gaat om het versterken van het industriële ecosysteem, het benutten van downstream toepassingen en het creëren van meer samenhang in Europees beleid. Tegelijkertijd vragen lidstaten ook om meer duidelijkheid over de concrete uitwerking van de mededeling in maatregelen, tijdlijnen en verantwoordelijkheden. Ook bestaat er brede behoefte aan toelichting over de verhouding tot bestaande kaders, zoals ESA-programma's en de voorgestelde *EU Space Act*.

Verscheidene lidstaten benadrukken het belang van een heldere governance-structuur, vermijden van doublures, en respect voor bestaande bevoegdheidsverdelingen tussen de EU en lidstaten. Ook zijn er vragen gesteld over o.a. de samenwerking met internationale partners zoals ESA, financiering, het gebruik van bestaande EU-instrumenten zoals CASSINI, en de rol van ruimteverkenning binnen het bredere beleidskader.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet formeel uitgesproken over de mededeling. Naar verwachting zal de behandeling plaatsvinden in de ITRE-commissie (Industrie, Onderzoek en Energie), waar ruimtevaart tot de vaste portefeuille behoort. Een rapporteur is nog niet benoemd.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van de ruimte, de interne markt, onderwijs en onderzoek en innovatie. Op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van de EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU). Op het gebied van onderwijs is de EU bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om richting te geven aan een gezamenlijk langetermijnbeleid voor de Europese ruimtevaartsector, waarbij wordt ingezet op strategische autonomie, versterking van het industriële ecosysteem, stimulering van onderzoek en innovatie, en benutting van ruimtevaarttoepassingen in bredere maatschappelijke transitie. Gezien de verwevenheid van nationale en grensoverschrijdende belangen in het ruimtedomein, kan deze doelstelling onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.

De mededeling adresseert verschillende uitdagingen die lidstaten overstijgen, waaronder technologische afhankelijkheden, markttoegang voor ruimtevaartbedrijven, strategische investeringsbehoeften, en internationale concurrentiedruk. Daarbij gaat het om vraagstukken die door hun aard om optreden op EU-niveau vragen, zoals interoperabiliteit van infrastructuur, normontwikkeling, het bevorderen van een gelijk speelveld, het voorzien in voldoende en adequaat opgeleid personeel en het ontwikkelen van gezamenlijke strategische prioriteiten. Door het bundelen van krachten via EU-instrumenten kunnen schaalvoordelen worden benut, publieke en private investeringen efficiënter worden ingezet, en kan de internationale positie van de Europese ruimtevaartsector worden versterkt. Ook draagt dit bij aan het wegnemen van belemmeringen binnen de interne markt voor ruimtevaartdiensten. 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 ruimtevaartsector te versterken als strategisch, economisch en technologisch speerpunt richting 2050. Het voorgestelde optreden is in algemene zin geschikt om deze doelstelling te ondersteunen, aangezien het inzet op samenhangende beleidsacties rond industriële versterking, interne markt, vaardigheden, onderzoek en internationale samenwerking.

De voorgestelde acties gaan vooralsnog niet verder dan noodzakelijk. Wel acht het kabinet het van belang dat de verdere operationalisering van de mededeling voldoende ruimte blijft bieden voor nationale beleidskeuzes, bestaande ESA-afspraken, en proportionele lastenverdeling – met name richting het mkb.

d) Financiële gevolgen

De mededeling bevat op zichzelf geen bindende maatregelen met directe financiële gevolgen, maar geeft richting aan toekomstige beleidsontwikkeling op Europees niveau, waaronder mogelijke programma's, investeringsmechanismen en ondersteuningsmaatregelen. Daarbij wordt op meerdere plaatsen verwezen naar bestaande en nieuwe initiatieven waarvoor op termijn wetgevingsvoorstellen of uitvoeringsmaatregelen kunnen worden voorgesteld, met mogelijke implicaties voor de EU-begroting of nationale bijdragen. Voorbeelden hiervan zijn de beoogde uitbreiding van het CASSINI-initiatief ("CASSINI 2.0"), de versterking van onderzoeks- en innovatieactiviteiten via Horizon Europe of een opvolger, en de mogelijke inzet van RRF- en STEP-middelen voor ruimtevaartdoeleinden. Daarnaast bevat de mededeling aankondigingen over het versterken van lanceercapaciteit, de *in-space* economie en digitale infrastructuur voor ruimtevaarttoepassingen, waarvoor mogelijk aanvullende investeringen nodig zijn in bestaande of nieuwe programma's. Ook wordt de oprichting aangekondigd van een zogenoemd *Space Team Europe*, een hoogwaardig forum waarin lidstaten, de Europese Commissie, EUSPA, ESA, ruimtevaartindustrie, mkb en onderzoeksorganisaties samenwerken om het Europese ruimtevaart-ecosysteem te versterken en richting te geven aan toekomstige gezamenlijke beleidsinspanningen. Verder bevat de mededeling aankondigingen over de ontwikkeling van een

langetermijninvesteringsplan voor kritieke ruimtevaarttechnologieën. Hoewel deze initiatieven op dit moment aankondigend van aard zijn, kunnen zij in een later stadium budgettaire consequenties hebben op EU- of lidstaatsniveau. Het kabinet zal in de betreffende BNC-fiches ingaan op de (positie t.o.v. de) financiële consequenties.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Voor eventuele nationale budgettaire gevolgen geldt dat deze 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 zelf heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Inhoudelijk worden mogelijke vervolgstappen geschetst op het terrein van vergunningverlening, standaardisatie en marktoegang. Indien deze verder worden uitgewerkt in wetgevend kader – zoals de aangekondigde *EU Space Act* – kan dit gevolgen hebben voor de regeldruk voor bedrijven, in het bijzonder voor ruimtevaartaanbieders, startups en toeleveranciers. De exacte regeldrukkosten worden uitgewerkt in de BNC-fiches voor die individuele voorstellen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om aanvullende informatieverplichtingen, technische conformiteitseisen of registratieverplichtingen. Het kabinet zet er in de verdere uitwerking op in dat deze regeldruk proportioneel zijn, goed uitvoerbaar en afgestemd op bestaande nationale kaders. Voor de Rijksoverheid kunnen administratieve lasten ontstaan in de vorm van extra coördinatie of toezicht, afhankelijk van hoe de Commissie de governance vormgeeft. Voor medeoverheden worden op dit moment geen directe effecten voorzien.

De mededeling is primair gericht op het versterken van de concurrentiepositie van de Europese ruimtevaartsector. Inzet op technologische onafhankelijkheid, strategische investeringen, schaalvergroting via gezamenlijke inkoop en een beter functionerende interne markt kunnen bijdragen aan lagere kosten, snellere innovatie en betere toegang tot strategische markten. De uitbreiding van initiatieven als CASSINI en het stimuleren van publieke vraag via aanbestedingsinstrumenten (bijvoorbeeld anchor tenancy) kunnen het ecosysteem voor startups en scale-ups versterken. Wel is het van belang dat maatregelen voldoende ruimte laten voor diversiteit in nationale sterktes en dat deelname aan programma's ook voor kleinere lidstaten en bedrijven laagdrempelig blijft. Het kabinet zal hier in de nadere uitwerking aandacht voor vragen.

De mededeling is mede bedoeld om de geopolitieke positie van de EU te versterken en bij te dragen aan haar open strategische autonomie. De ruimtevaartsector is bij uitstek verweven met mondiale machtsverhoudingen, technologische afhankelijkheden en toegang tot kritieke infrastructuur. De mededeling adresseert deze dimensie expliciet, onder meer door in te zetten op eigen leveringszekerheid, interoperabiliteit van systemen, normontwikkeling en economische diplomatie. Voor derde landen kunnen EU-maatregelen op het gebied van standaardisatie,

aanbesteding of datadeling indirecte effecten hebben, bijvoorbeeld als de EU eigen normen of platforms als uitgangspunt neemt in internationale samenwerking. In dit verband wordt ook het *Space Team Europe* als instrument genoemd om de EU extern te positioneren. De mededeling draagt bij aan de weerbaarheid van de EU en haar lidstaten, door in te zetten op het verminderen van technologische afhankelijkheden, het stimuleren van eigen industriële capaciteit, ook op het gebied van *dual-use* technologie.

14/8/25

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

Graag ook even bespreken in overleg over
MFK fiches.

nota

TER BESLISSING

BNC fiche - Wijziging EU-klimaatwet (EU-
klimaatdoelstelling 2040) - openbare beslisnota

Klimaat en groene Groei

Auteur

TER BESLISSING

Datum

5 augustus 2025

Kenmerk

KGG / 100414903

RT 0000112985

Bijlage(n)

1. BNC-fiche

Parafenroute

Aanleiding

Op 2 juli jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een wetsvoorstel voor de wijziging van de Europese klimaatwet, met daarin een bindende EU-klimaatdoelstelling voor 2040 van netto 90% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990 als tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050. Bijgevoegd BNC-fiche over dit wetsvoorstel zal op 20 augustus worden besproken in het BNC-overleg en op 26 augustus in de CoCo. Op 29 augustus ligt het fiche ter goedkeuring voor in de ministerraad waarna het naar het parlement zal worden verstuurd.

Geadviseerd besluit

U kunt kennisnemen van de nota en akkoord gaan met het concept BNC-fiche.

Kernpunten

- In het concept BNC-fiche wordt steun uitgesproken voor een EU-klimaatdoel voor 2040 van netto-90% t.o.v. 1990 zoals voorgesteld door de Commissie. Op basis hiervan zal de Commissie een beleidspakket uitwerken. Zie de toelichting voor de onderbouwing.
- In het concept BNC-fiche wordt door het kabinet verwelkomd dat in het voorstel, en met de gelijktijdige publicatie van het eerste *Clean Industrial Deal* (CID)-implementatiepakket, een koppeling wordt gelegd met uitvoerbaarheid, zodat het doel haalbaar is en de samenhang met het versterken van het concurrentievermogen wordt geborgd.
- Wanneer internationale kredieten onderdeel worden van het 2040-doel dan wil het kabinet duidelijke voorwaarden verbinden aan de inzet ervan.

We steunen, maar niet 'blind'.
We kiezen voor steun omdat
wij een discussie over % meer
of minder niet relevant vinden
Gaat om HOE gaan we het
bereiken.

Ligt er ook iets van een advies of analyse over de haalbaarheid. Een soort uitvoeringstoets zeg maar?

Klimaat en groene Groei

Kenmerk
KGG / 100414903

- De positie is in lijn met het advies van de Europese Wetenschappelijke Adviesraad en de afspraken in de Overeenkomst van Parijs. Verschillende andere lidstaten onderschrijven deze positie. Ook sluit het aan bij de positie van het kabinet ten aanzien van de eerdere mededeling over het EU-2040-doel en de daaruit volgende inzet in Brussel.¹
- Het concept BNC-fiche is uitvoerig ambtelijk interdepartementaal afgestemd (AZ, BZ, BZK/VRO, EZ, FIN, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW, en VWS) en met medeoverheden (IPO, VNG).
- De Tweede Kamer heeft de mededeling prioritair verklaard en een rapporteur aangewezen (Wyske Postma, NSC). Het 2040-doel wordt behandeld tijdens een commissiedebat Milieuraad op 3 september.
- Het Deense EU-voorzitterschap beoogt besluitvorming over de Raadspositie op het wetsvoorstel op 18 september tijdens de Milieuraad. Het Europees Parlement stemt na de zomer, gevolgd door de trilogie.

Toelichting

Kernboodschappen t.a.v. uitvoerbaarheid

- Het tussendoel van netto 90% is een beperkte verhoging van de Europese ambitie t.o.v. de koers die met het huidige EU-klimaatbeleid is ingezet. Bij volledige uitvoering van bestaande en geplande nationale maatregelen en EU-beleid is de EU goed op weg om haar EU-doelstelling van 55% voor 2030 te halen. De uitvoering van het huidige EU-klimaatbeleid leidt tot 88% emissiereductie in de EU in 2040. Hiermee draagt het voorgestelde doel bij aan een langetermijnbeleidsperspectief, stabiel investeringsklimaat, energie-onafhankelijkheid en daarmee weerbaarheid.
- Het kabinet blijft cf. motie Erkens² pleiten voor een stevig uitvoeringspakket om knelpunten in de transitie aan te pakken. Het verwelkomt daarom de belangrijke randvoorwaarden die de Commissie stelt om de haalbaarheid van het EU-2040-doel te borgen, zoals tijdige investeringen in infrastructuur, strategische autonomie, innovatie, samenwerking op energiezekerheid en financiering.
- Het kabinet beoordeelt het positief dat het voorstel ingaat op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor investeringen, verbeterde toegang tot financiering (inclusief ondersteuning van verduurzamingsopgaven middels het nieuwe staatssteunkader (*Climate, Energy and Environmental Aid Framework*, CISAf) en stroomafnameovereenkomsten (*Power Purchase Agreements*, PPA's) van de Europese Investeringsbank (EIB) onder de CID), vereenvoudiging (waaronder de omnibuspakketten), vergroten van het mondiale gelijke speelveld (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), het stimuleren van duurzame productie in de aankomende *Industrial Decarbonisation Accelerator Act* (IDAA), de sectorspecifieke plannen zoals het staal- en metaalactieplan en het investeringsplan voor duurzaam vervoer. Dit is essentieel om beleid in de praktijk te brengen en (structurele) knelpunten in de uitvoering van de transitie voor de industrie en het energiesysteem op te lossen.

Het is wel meer dan pleiten voor. Welk % er ook uitkomt, we kunnen het alleen maar halen met uitvoering en randvoorwaarden op orde. Kijk naar onze nationale situatie. In EU steunen we op zelfde af: we zijn eindeloos met elkaar bezig over een % en vergeten dat het uiteindelijk gaat om het voor elkaar boksen van wat er onder dat % ligt.

Kunnen we hier een planning oid afdwingen over wat wanneer komt?

¹ BNC Mededeling EU-klimaatdoelstelling 2040 Kamerstuk 22112 nr. 3916

² Kamerstuk 31793 nr. 271 en Kamerstuk 31793 nr. 257

- In dit kader benadrukt de Commissie dat concurrentievermogen en decarbonisatie van de industrie hand in hand gaan en kan leiden tot kostenverlaging, innovatie en strategische onafhankelijkheid.

Kenmerk
KGG / 100414903

Kernboodschappen t.a.v. nader uit te werken elementen van de post-2030 beleidsarchitectuur

- In aanvulling op de randvoorwaarden t.a.v. de uitvoering, beschrijft de Commissie meer elementen om het 2040 doel te halen, waaronder koolstofverwijdering, internationale koolstofkredieten en flexibiliteit tussen sectoren. Deze moeten in de EU-effectbeoordeling en -wetgeving worden uitgewerkt na een besluit over het doel.
- *Koolstofverwijdering*: in het fiche verwelkomt het kabinet de voorziene rol van koolstofverwijdering in het Commissievoorstel. Het kabinet zal zich inzetten voor duidelijkheid in de uitwerking en het – waar mogelijk kwantitatief – onderscheid van permanente en tijdelijke koolstofverwijdering en emissiereductie in de post-2030 beleidsarchitectuur. In de herziening van het ETS in 2026 is de Commissie voornemens de rol van binnenlandse ('binnen-EU') permanente koolstofverwijdering verder uit te werken. Het kabinet vindt het belangrijk dat voorafgaand aan een eventuele koppeling met het ETS, het aanbod van koolstofverwijdering eerst door middel van een separaat instrument opgeschaald wordt, bijvoorbeeld via publieke aanbestedingen. Op deze manier kan geborgd worden dat verschillende koolstofverwijderingstechnieken de kans krijgen om tot volledige ontwikkeling te komen en kunnen bijdragen aan de klimaatdoelstellingen.
- *Internationale koolstofkredieten*: enerzijds kan de EU door een beperkte inzet van internationale koolstofkredieten richting 2040 mogelijk op een kostenefficiëntere manier mitigatie realiseren in zogenoemde '*hard to abate*' sectoren. Anderzijds ziet het kabinet risico's voor hoge aanschafkosten van deze kredieten en ontmoediging voor investeringen in schone technologie en emissiereducties. Het kabinet wil daarom duidelijke voorwaarden verbinden aan de inzet van internationale koolstofkredieten om de risico's te adresseren.
- *Flexibiliteit tussen sectoren*: het kabinet is positief over vereenvoudiging en de mogelijkheid voor nationale invulling bij de klimaatopgave. Een belangrijk aandachtspunt is dat alle sectoren en lidstaten een gebalanceerde en kosteneffectieve bijdrage dienen te leveren aan het doel en dat de opgave helder is voor alle sectoren. Hierbij is het kabinet positief dat de Commissie rekening houdt met de onzekerheden in de landgebruiksector en technologie-neutraliteit.
- In de uitwerking van de post-2030-beleidsarchitectuur houdt de Commissie rekening met de betaalbaarheid van energie en een mondiaal en Europees gelijk speelveld. Het kabinet hecht hier groot belang aan.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Kenmerk
KGG / 100414903





Directie Internationale
Zaken
Team B Europa

Aan

Staatssecretaris JPS

Deadline: 18-08-2025
12:00

Ontworpen door

nota

(ter beslissing)

BNC-fiche Omnibus VI Chemicals

Datum Document
13-08-2025

Kenmerk
4186666-1086671-IZ

Bijlage(n)
1

19/8

dank voor goede aanpak!

1. Aanleiding

- Op 8 juli publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar voorstel voor het Omnibus VI-pakket. De Omnibus-pakketten zijn bedoeld om de regeldruk, gemoeid met Europese wetgeving, te verminderen. Dit zesde (VI) pakket is bedoeld om de eisen en procedures voor chemische producten te vereenvoudigen. De Commissie stelt voor om drie bestaande verordeningen aan te passen: (i) de *Classification, Labelling and Packaging* (CLP) verordening; (ii) de Cosmetica-verordening en (iii) de Meststoffen-verordening.¹

Daarnaast wordt voorgesteld de inwerkingtreding van bepaalde artikelen in de herziening van de CLP-verordening uit te stellen.²

- Naar aanleiding van dit voorstel dient een Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen (BNC) fiche te worden aangeboden aan het Parlement. Hierin worden de hoofdlijnen van het Commissievoorstel en de kabinetsappreciatie beschreven. Dit fiche wordt hierbij ter akkoord aan u voorgelegd.
- Dit fiche is in nauwe samenwerking met het ministerie van LNVN opgesteld. LNVN is verantwoordelijk voor de Meststoffenverordening. Het fiche wordt daarom ook voor akkoord bij de minister van LNVN voorgelegd. VWS is verantwoordelijk voor de andere verordeningen. U hoeft zich alleen op die voorstellen te richten.

¹ Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, Verordening (EG) nr. 1223/2009 betreffende cosmetische producten en Verordening (EU) 2019/1009 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten.

² Verordening (EU) 2024/2865 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels



2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de inhoud van dit BNC-fiche.
- Indien u akkoord bent, zal het fiche ter bespreking worden voorgelegd in het interdepartementale CoCo-overleg van 26 augustus en daarna worden doorgeleid naar de MR van 29 augustus. Na het MR-akkoord wordt het fiche door de minister van Buitenlandse Zaken aan het parlement gezonden.
- Vanwege dit proces is de deadline 18 augustus 12:00.

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4186666-1086671-IZ

3. Kernpunten

Samenvatting voorstel

De Commissie wil het concurrentievermogen van de EU versterken door ondernemen eenvoudiger te maken en regeldruk te verminderen. Onder het Omnibus VI-pakket stelt de Commissie voor om onder andere de CLP-verordening en Cosmeticaverordening, te wijzigen. Hieronder volgt per verordening een korte omschrijving van wijzigingen die de Commissie voorstelt.

- *De CLP-verordening* bevat regels over de indeling, etikettering en verpakking van gevaarlijke stoffen en mengsels. De Commissie stelt voor om artikelen van de recente herziening van de CLP-verordening later in werking te laten treden. Dit wordt ook wel het "stop-the-clock" voorstel genoemd. Inhoudelijk stelt de Commissie voor dat contactgegevens van leveranciers digitaal verleend mogen worden; dat uitzonderingen voor etikettering van kleine verpakkingen kunnen worden vereenvoudigd en om uitzonderingen voor tankstations te introduceren. Ook wordt voorgesteld om een aantal eisen weg te nemen, namelijk de vaste termijn voor het aanpassen van etiketten na veranderingen in de indeling; etiketterings-opmaakregels en een deel van de eisen voor reclames en online verkoop. Bedrijven krijgen bovendien overgangstijd om aan de nieuwe eisen te voldoen.
- *De Cosmeticaverordening* bevat regels over de veiligheid van alle cosmetische producten. Hieronder valt make-up, maar bijvoorbeeld ook zeep, tandpasta en zonnebrandcrème. Cosmetics mag momenteel geen CMR-stoffen bevatten. Dat zijn stoffen die kankerverwekkend, mutageen of schadelijk voor de voortplanting zijn. De Commissie wil nu meer tijd geven voordat het verbod op CMR-stoffen ingaat. Na ingang van het verbod wil zij bovendien een langere verkoopperiode toestaan. Ook wil zij de procedure voor uitzonderingen op dit verbod verduidelijken en versoepelen. Het verbod zou daarnaast niet meer gelden voor stoffen die alleen gevaarlijk zijn bij inslikken of inademen. Hetzelfde geldt voor bepaalde natuurlijke extracten. Verder wil de Commissie de toelatingsprocedure voor kleurstoffen, conserveermiddelen en UV-filters formeel vastleggen. Ook wil zij enkele administratieve verplichtingen schrappen. Het gaat daarbij onder meer om de meldplicht voor nanomaterialen en het bijhouden van verplichte lijsten met ingrediëntennamen.



Samenvatting appreciatie

Het kabinet verwelkomt het streven naar lastenverlichting voor het bedrijfsleven, maar wijst erop dat sommige aanpassingen risico's met zich mee kunnen brengen voor de volksgezondheid en het milieu. Daarom pleit het kabinet voor bijsturing op enkele punten.

- *CLP-verordening*: Het kabinet ondersteunt het "stop-the-clock" voorstel vanwege de huidige onzekerheid omtrent de overgangstermijnen. Ook staat het positief tegenover de voorgestelde digitalisering, vereenvoudiging van uitzonderingen voor kleine verpakkingen, uitzonderingen voor tankstations en overgangstermijn. Zorgen bestaan over het schrappen van de termijn voor het aanpassen van het etiket, de etiketterings-opmaakregels en eisen voor reclames en online verkoop. Deze voorgestelde wijzigingen bemoeilijken handhaving en scheppen juridische onduidelijkheid. Het kabinet pleit daarom voor een langere, maar gestandaardiseerde termijn (18 maanden) en lichtere, maar bindende etiketterings-opmaakregels.
- *Cosmeticaverordening*: Het kabinet steunt de verduidelijking van procedures en het schrappen van administratieve verplichtingen, maar is kritisch over de voorgestelde uitzonderingen op het CMR-verbod. Ook verzet het kabinet zich tegen de verlenging van overgangstermijnen voor CMR-houdende producten, omdat dit leidt tot langdurige blootstelling van consumenten.

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4186666-1086671-IZ

4. Toelichting

a. Draagvlak politiek

Er is politiek draagvlak om het concurrentievermogen in de EU te versterken en regeldruk te verminderen, waar dit niet ten koste gaat van de volksgezondheid en het milieu.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Veldpartijen zijn om een reactie gevraagd. Deze zijn meegewogen bij het opstellen van het BNC-fiche. Vanuit de CLP en cosmetica zijn de branches over het algemeen erg positief over de voorgestelde wijzigingen. Wat betreft de CLP snappen ze echter wel de zorgen voor wat betreft de handhaving en juridische onzekerheid, die wij hebben bij het verwijderen van specifieke eisen.

c. Arbeidsmarkteffecten zorg- en welzijnsveld

N.v.t

d. Gevolgen administratieve lasten

Het voorstel leidt tot een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voor de CLP wordt het verkrijgen van uitzonderingen voor kleine verpakkingen en tankstations makkelijker en vervallen er meerdere eisen. Voor cosmetica vervallen enkele administratieve lasten, zoals het melden van cosmetica die "nano"- ingrediënten bevat en het vervallen van een rapportageverplichting voor toezichthouders.



Het voorstel leidt echter wel tot zwaardere lasten voor de handhaving.

Directie Internationale Zaken
Team B Europa

Kenmerk
4186666-1086671-IZ

Het gaat hierbij bij de CLP voornamelijk om het verwijderen van de aanpassingstermijn voor het etiket en etiketterings-opmaakregels. Er zullen hierdoor geen gestandaardiseerde eisen meer zijn, waardoor de bewijslast voor overtredingen komt te liggen op de handhavingsinstanties.

Bij de cosmeticawetgeving gaat het om de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot stoffen van natuurlijke oorsprong, gezien hiervoor beperkte analytische mogelijkheden zijn en uitvoerbaarheid lastig is. Toezichthouders kunnen ook gedurende de overgangstermijn niet optreden tegen cosmetische producten die CMR-stoffen bevatten, terwijl deze verboden zijn, wat effectieve handhaving belemmert.

e. Financiële en personele gevolgen VWS en uitvoeringsorganisaties
N.v.t.

f. Juridische aspecten haalbaarheid

Volgens artikel 4 in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op het gebied van volksgezondheid en de interne markt.

g. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Het fiche is opgesteld in samenwerking met het ministerie van LNVN.

Binnen VWS is dit fiche afgestemd met directies VGP, IZ, WJZ, FEZ en GMT, en de coördinator regeldruk. Daarnaast is het fiche afgestemd met de departementen Algemene Zaken, BZ, DEF, EZ, FIN, IenW, KGG, LNVN, SZW en Interprovinciaal Overleg en de organisaties RIVM, ILT en NVWA. Met de brancheverenigingen voor cosmetica (NCV), desinfectie- en reinigingsmiddelen (NVZ), verf en drukinkt (VVVF) en de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) is gesproken.

Vervolgproces:

Het fiche wordt gelijktijdig voorgelegd aan de minister van LNVN.

Het fiche wordt op 20 augustus besproken in het BNC-overleg, op 26 augustus in de CoCo en op 29 augustus in de Ministerraad.

h. Toezeggingen

Er worden geen nieuwe toezeggingen gedaan.

i. Fraudetoets

N.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Deze nota gaat met een Kamerbrief mee.





Minister van Justitie en Veiligheid

Cluster secretaris-generaal

Directie Europese en
Internationale
Aangelegenheden
Europese Unie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Datum

29 juli 2025

Onze referentie

6610660

Bijlage(n)

1

nota

Bijlage(n)

1. BNC-fiche Roadmap Access to Data

1. Aanleiding

Op 24 juni 2025 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een mededeling gepubliceerd over de Roadmap Access to Data, opgesteld op basis van de aanbevelingen uit de High-Level Group on Access to Data (HLG).

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche.

3. Kernpunten

- De routekaart schetst stappen die de Commissie zal ondernemen om de rechtmatige toegang tot data voor rechtshandhaving te verbeteren.
- De routekaart is onderdeel van de ProtectEU Strategy en bouwt voort op de aanbevelingen van de HLG. De stappen van de routekaart richten zich op data-retentie, de interceptiebevoegdheid, digitale forensische toepassingen, encryptie/decryptie ten behoeve van strafzaken, standaardisatie en AI.
- De mededeling wordt positief ontvangen. Het kabinet acht het belangrijk dat er heldere, met waarborgen omklede, Europese regels zijn voor rechtmatige toegang tot digitale gegevens. Opsporingspartners moeten immers hun wettelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen, zowel offline als online, om onze samenlevingen en burgers te beschermen.
- Het kabinet onderschrijft de grondigheid waarmee de HLG en de Commissie tot op heden te werk gaan, waarbij de belangen van rechtshandhaving, cybersecurity en nationale veiligheid, en grondrechten goed gewogen worden.

4. Toelichting

Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (de BNC op 20 augustus en de CoCo op 26 augustus), wordt het fiche naar verwachting ter instemming aangeboden aan de MR van 29 augustus 2025.
- Het fiche is tot stand gekomen in afstemming met JenV (DEIA/DRC/NCTV/DRb), BZK, EZ, BZ, Politie, OM en de AIVD.
- Verdere opvolging van de Roadmap zal plaatsvinden in de COSI en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Kernpunten

- Een van de belangrijke aanbevelingen van de HLG betreft de noodzaak om op Europees niveau gezamenlijk toe te werken naar een stelsel van regels en toezicht voor o.a. grote communicatiediensten. Het kabinet onderkent deze noodzaak.
- Op het gebied van data-retentie zal de Commissie een impact assessment uitvoeren naar nut en noodzaak van eventuele nieuwe wetgeving.
- Op het gebied van encryptie zal de Commissie een Technological Expert Group on Encryption oprichten die de technische implementatiemogelijkheden van interceptiebevoegdheden zal opleveren in een Technological Roadmap on Encryption.
- De Commissie zal daarnaast bezien of en hoe een gelijk speelveld kan worden bewerkstelligd tussen de aanbieders van communicatiediensten ten aanzien van rechtshandavingsinstanties.

Beoordeling

- Het kabinet verwelkomt de mededeling en heeft in verschillende gremia (JBZ, COSI) consistent uitgedragen dat de HLG-aanbevelingen en vervolgstappen ondersteund worden.
- Het kabinet acht het van belang dat het Access to Data-traject leidt tot een verbetering van de rechtmatige toegang tot data voor rechtshandhaving, waarbij de benodigde waarborgen in acht worden genomen en veiligheidsrisico's worden voorkómen. End-to-end encryptie mag niet onmogelijk worden gemaakt en het kabinetsstandpunt uit 2016 wordt in acht genomen.
- Het kabinet acht geharmoniseerde dataretentie regelgeving nodig, gezien de sterk uiteenlopende wetgeving in de lidstaten, om de door de Commissie en HLG genoemde rechtsongelijkheid die is ontstaan in het beschermingsniveau van EU-burgers en bedrijven aan te pakken en de retentie van gegevens ten behoeve van de strafrechtspleging onder strenge voorwaarden mogelijk te maken.
- Het oordeel van het kabinet op de subsidiariteitstoets is positief. Gezien de grensoverschrijdende aard van veel vormen van criminaliteit en de sterk uiteenlopende dataretentie wet- en regelgeving op nationaal niveau, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.
- Het oordeel van het kabinet op de proportionaliteitstoets is positief. De verscheidene beschreven maatregelen omtrent dataretentie en een gemeenschappelijke aanpak voor rechtshandvend optreden in het digitale domein zullen wezenlijk bijdragen aan de gemeenschappelijke aanpak tegen (grensoverschrijdende) criminaliteit.

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: Nota 20250729 mbt BNC fiche Access to Data (BNC-lijn) - 6593238



Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden
26-08-2025 om 16:00

BNC fiche Acces to Data (BNC-lijn)

Afsluiten -

Externe id's:
Instructie: BNC fiche inzake Acces to Data
Toelichting op documenten: -

Werkstroomverloop

Ter info - 18-08-2025 10:37

Afstemmen -
18-08-2025 10:37



Eindparaaf - Minister van JenV
17-08-2025 14:47



Paraferen -
11-08-2025 13:50



Visie vooraf -
11-08-2025 11:28



Ter info -
11-08-2025 10:48

Paraferen -
04-08-2025 11:06



Paraferen -
02-08-2025 13:43



Paraferen - 01-08-2025 19:11	
Paraferen - 01-08-2025 18:33	
Paraferen - 01-08-2025 13:27	
Behandelen - 01-08-2025 12:51	
Werkstap verwijderd door 01-08-2025 11:37	
Paraferen - 31-07-2025 15:43	
Ter info - 31-07-2025 11:49	
Ter info - 31-07-2025 10:49	
Document 'BNC-fiche Acces to Data' toegevoegd 31-07-2025 10:26	
Document 'Beslisnota Access to Data' toegevoegd 31-07-2025 10:26	

Aan de Minister van Economische Zaken

Akkoord.

nota
TER ADVISERING

Nota EU Space Act

Parafenroute

[Redacted signature area]

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Innovatie en Kennis

Auteur

[Redacted author name]

Datum

11 augustus 2025

Kenmerk

DGBI-I&K / 100533037

RT 0000113260

Kopie aan

[Redacted recipient name]

Bijlage(n)

Aanleiding

Op 25 juni 2025 publiceerde de Europese Commissie het EU-ruimtevaartpakket met daarin de mededeling *A Vision for the European Space Economy* en het voorstel voor een *EU Space Act*. Bijgevoegd BNC-fiche gaat in op het voorstel voor de EU Space Act. Het BNC-fiche zal op 20 augustus worden besproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 26 augustus in de CoCo. Op 29 augustus ligt het fiche ter goedkeuring voor in de Ministerraad waarna het naar het parlement zal worden verstuurd.

Advies

U wordt geadviseerd in te stemmen met het BNC-fiche voorafgaand aan de CoCo van 26 aug.

Kernpunten

- De Europese Commissie stelt voor om één gemeenschappelijk juridisch kader voor ruimtevaartactiviteiten in te voeren voor alle lidstaten. Het doel van het voorstel is om verschillen tussen nationale stelsels te verminderen, en om de veiligheid, weerbaarheid en duurzaamheid van ruimtevaartactiviteiten in de Unie te bevorderen.
- Het kabinet erkent de noodzaak en onderschrijft dit doel van het voorstel. Het bevorderen van de rechtszekerheid op bovenstaande gebieden is belangrijk gezien de toename van commerciële activiteiten, het groeiende aantal ruimteobjecten en het grensoverschrijdende karakter van de sector.
- Het kabinet is echter kritisch op de juridische grondslag en vindt dat de Europese Commissie onvoldoende aantoont waar het huidige stelsel tekortschiet. Meerdere onderdelen van het voorstel worden op nationaal niveau al ingevuld binnen de kaders van het bestaande internationale en daaruit voortvloeiende nationale ruimterecht. Dit kan leiden tot een onnodige verschuiving van bevoegdheden van lidstaten naar de EU.
- Zo introduceert het voorstel een systeem waarbij een vergunning die door één lidstaat wordt verleend, automatisch in de hele EU geldig is. Dit werkt *forum shopping* in de hand, waarbij de keuze voor het land van vestiging afhangt van de minst strenge eisen voor toetreding tot de Europese markt, om vervolgens in een land naar keuze te kunnen opereren. Dit creëert ongelijke concurrentie en werkt juist de beoogde harmonisatie tegen.

Ontvangen BBR

Daarnaast beperkt het de nationale beleidsruimte om voorwaarden te stellen voor toetreding tot de eigen ruimtevaartmarkt.

- Het voorstel kan verder leiden tot dubbele verplichtingen naast bestaande nationale en internationale regels. Dit brengt extra regeldruk en kosten met zich mee, wat vooral zwaar kan wegen voor het mkb en kennisinstellingen.
- Veel van deze aandachtspunten worden door meerdere gelijkgestemde lidstaten gedeeld, waardoor er naar verwachting steun bestaat om deze onderdelen in de onderhandelingen aan te passen. Het kabinet zal zich er in elk geval voor inzetten de lasten die uit deze onderdelen voortvloeien zoveel mogelijk te beperken.

Toelichting

Juridische beoordeling

- De Commissie beroept zich op de interne-marktbepaling als rechtsgrondslag, maar onderbouwt onvoldoende welke concrete belemmeringen voor de interne markt met het voorstel worden opgelost. Het kabinet vraagt om een nadere motivering en duidelijke bewijsvoering van de vermeende marktverstoringen.
- De Commissie stelt dat fragmentatie van nationale wetgeving, het ontbreken van uniforme veiligheids- en duurzaamheidsnormen en het gebrek aan een geharmoniseerde aanpak voor het meten van milieueffecten de werking van de interne markt belemmeren. Het kabinet erkent dat samenwerking en gemeenschappelijke minimumnormen voordelen kunnen bieden voor de interne markt en voor het veilig en verantwoord gebruik van de ruimte.
- Het kabinet vindt echter dat de Commissie onvoldoende aantoont dat de verschillen tussen nationale stelsels daadwerkelijk leiden tot significante belemmeringen voor markttoegang of grensoverschrijdende operaties. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zal het kabinet in de onderhandelingen benadrukken dat Europese regels alleen gerechtvaardigd zijn waar zij aantoonbaar nodig zijn om grensoverschrijdende problemen in de interne markt op te lossen.
- Verder zijn er onduidelijkheden over de verhouding tot bestaande nationale wetgeving, zoals de Wet ruimtevaartactiviteiten, en internationale verplichtingen, waaronder VN-ruimteverdragen. De combinatie van wederzijdse erkenning van vergunningen en de mogelijkheid voor aanvullende nationale eisen roept vragen op over uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en het risico op verplaatsing van activiteiten naar lidstaten met minder strenge regels.
- Dit betekent in de praktijk dat, hoewel lidstaten formeel aanvullende eisen mogen stellen, deze moeilijk afdwingbaar zijn omdat operatoren ervoor kunnen kiezen om een vergunning in een andere lidstaat te verkrijgen en daarmee toch toegang krijgen tot de gehele EU-markt. Dit kan leiden tot zogenoemd 'forum shopping' en beperkt daarmee feitelijk de nationale beleidsruimte. Het kabinet stelt in het BNC-fiche dan ook dat het voorstel op dit punt verder gaat dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.
- Het kabinet vindt verder dat de uitzondering voor militaire en nationale veiligheidsactiviteiten te beperkt is en zal zich inzetten voor een duidelijke afbakening waarbij nationale veiligheid en defensie geheel buiten het toepassingsbereik blijven.
- Elementen die neigen naar een "Buy European"-benadering dienen voldoende uitzonderingsmogelijkheden te bevatten, zodat markttoegang en internationale samenwerking niet onnodig worden beperkt.
- Daarnaast vindt het kabinet dat de Commissie onvoldoende heeft onderbouwd waarom er een lex specialist nodig is voor regels met betrekking tot digitale weerbaarheid, ten opzichte van bestaande horizontale kaders zoals de NIS2- en CER-richtlijn, en benadrukt dat doublures moeten worden vermeden.

- Tot slot kent de Commissie met het voorstel zichzelf verschillende bevoegdheden toe via uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen, om onder andere technische en operationele eisen vast te stellen en aan te passen. Het kabinet vindt dit in beginsel mogelijk en wenselijk voor niet-essentiële onderdelen, maar wil duidelijke afbakening, proportionaliteit en aansluiting bij bestaande kaders. Lidstaten moeten hierbij voldoende worden betrokken, de lasten voor mkb en kennisinstellingen moeten beperkt blijven en vertrouwelijke bedrijfsinformatie moet goed worden beschermd.

Uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en regeldruk

- Het kabinet ziet ook risico's voor de uitvoerbaarheid en samenhang met bestaande kaders. De Wet ruimtevaartactiviteiten geeft uitvoering aan internationale verplichtingen uit onder meer het VN-Ruimteverdrag, het Registratieverdrag en het Aansprakelijkheidsverdrag, en bevat al eisen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en toezicht. Het is onduidelijk hoe de voorgestelde Europese vergunningen, registratieverplichtingen en technische normen zich verhouden tot deze bestaande nationale en internationale verplichtingen.
- Financieel betekent het voorstel dat nationale bevoegde autoriteiten nieuwe taken moeten uitvoeren, zoals het beoordelen van extra technische eisen, het verwerken van milieuverklaringen en het afgeven van certificaten. Voor bedrijven, met name kleinere marktdeelnemers en kennisinstellingen, kan het voldoen aan de nieuwe verplichtingen leiden tot hogere kosten en extra administratieve lasten.
- De wederzijdse erkenning van vergunningen kan de markttoegang verbeteren, maar de mogelijkheid voor lidstaten om aanvullende eisen te stellen kan leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden en verplaatsing van activiteiten naar lidstaten met minder strenge regels. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een duidelijke afbakening van de reikwijdte van de verordening, voor het waarborgen van nationale bevoegdheden waar passend, en voor het beperken van regeldruk en overlap met bestaande Europese en internationale verplichtingen.

Aan de Minister van Economische Zaken

Akkoord.

nota
TER ADVISERING

Communication on a Vision for the European
Space Economy

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie
Directie Innovatie en Kennis

Auteur

Datum
11 augustus 2025

Kenmerk

DGBI-I&K / 100533590

RT 0000113265

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Aanleiding

Op 25 juni 2025 publiceerde de Europese Commissie het EU-ruimtevaartpakket met daarin de mededeling *A Vision for the European Space Economy* en het voorstel voor een *EU Space Act*. Bijgevoegd BNC-fiche gaat in op de mededeling. Het BNC-fiche zal op 20 augustus worden besproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 26 augustus in de CoCo. Op 29 augustus ligt het fiche ter goedkeuring voor in de Ministerraad waarna het naar het parlement zal worden verstuurd.

Advies

U kunt akkoord gaan met het concept BNC-fiche voorafgaand aan de CoCo van 26 augustus.

Kernpunten

- De Commissie presenteert met *A Vision for the European Space Economy* een langetermijnvisie om de EU te positioneren als wereldleider in de ruimtevaartsector richting 2050.
- De mededeling bevat zes bouwstenen: versterking van de interne markt, meer onderzoek en innovatie, industriële paraatheid en technologische soevereiniteit, stimulering van commerciële ruimtevaart, internationale samenwerking, en het ontwikkelen van vaardigheden.
- Deze bouwstenen vormen het beleidskader voor de komende jaren, waarbij wordt ingezet op het verbeteren van markttoegang en harmonisatie van regels, het versterken van innovatiekracht en samenwerking met defensie, en het zekerstellen van kritieke technologieën en materialen. Ook wil de Commissie de commerciële ruimtevaart stimuleren via financiering en innovatieve inkoop en de internationale samenwerking bevorderen
- Naast deze bouwstenen bevat de mededeling voorstellen voor uitbreiding van de Europese lanceercapaciteit, ontwikkeling van de *in-space* economie, digitale infrastructuur en oprichting van *Space Team Europe* als forum voor samenwerking tussen lidstaten, EU-instellingen, agentschappen, industrie, mkb en onderzoeksorganisaties.

Ontvangen BBR

- Het kabinet verwelkomt de visie als een relevante stap in de verdere ontwikkeling van het Europese ruimtevaartbeleid.
- Het kabinet hecht aan randvoorwaarden zoals technologie- en dienstenneutraliteit, proportionele regeldruk (met name voor mkb), heldere governance en rolverdeling tussen de EU, ESA en EUSPA, aansluiting op nationale prioriteiten, en wederkerigheid in internationale markttoegang.

Toelichting

- De mondiale ruimtevaartsector groeit snel, maar de EU verliest terrein ten opzichte van derde landen. De Commissie wil met deze visie de Europese positie versterken en het gehele ecosysteem – van infrastructuur en productie tot toepassingen – toekomstbestendig maken.
- Het kabinet verwelkomt de visie van de Europese Commissie als een relevante stap in de verdere ontwikkeling en versterking van het Europese ruimtevaartbeleid richting 2050. De mededeling erkent ruimtevaart als een strategisch domein met grote maatschappelijke, economische, militaire en geopolitieke waarde. en verbindt het met doelen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, innovatie en strategische autonomie.
- Het kabinet ondersteunt de integrale benadering van de Commissie en zet in op Europese coördinatie die technologie- en dienstenneutraal is, proportionele regeldruk kent (met name voor mkb), en ruimte laat voor nationale invulling. Daarbij is een duidelijke rolverdeling tussen de Europese Commissie, ESA en EUSPA van belang, evenals aansluiting op internationale afspraken.
- Voor onderzoek en innovatie zet het kabinet in op aansluiting bij nationale prioriteiten zoals de Nationale Technologiestrategie (o.a. quantum, fotonica, ruimtevaartsystemen, aardobservatie en astronomie). Belangrijk daarbij is aandacht voor kennisveiligheid en goede toegang voor Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven. Voor industriële paraatheid en technologische autonomie wordt ingezet op spreiding van leveranciers, leveringszekerheid en benutting van de hele kennisketen.
- Het kabinet ondersteunt uitbreiding van het CASSINI-instrumentarium en de toepassing van innovatieve inkoopmethoden. Ook wordt het belang onderstreept van een sterke commerciële ruimtevaartsector, die bijdraagt aan zowel civiele als militaire toepassingen en waarmee Europa concurrerender wordt op mondiale markten.
- Op het gebied van internationale samenwerking zet het kabinet in op het bevorderen van interoperabiliteit en normontwikkeling, het versterken van strategische partnerschappen en het waarborgen van wederkerigheid in markttoegang.
- Voor vaardigheden steunt het kabinet het Union of Skills-initiatief, waarbij de uitvoering goed moet aansluiten op nationale onderwijssystemen en bestaande programma's, en Nederlandse professionals laagdrempelig kunnen deelnemen. De aanpak moet verder bijdragen aan voldoende geschoold personeel.
- Veel lidstaten staan positief tegenover de visie, vooral vanwege de kansen om het industriële ecosysteem te versterken en meer samenhang in Europees beleid te creëren. Tegelijk vragen lidstaten om helderheid over de uitwerking, de governance en de verhouding tot andere kaders zoals ESA-programma's en de voorgestelde EU Space Act.