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
BZ2633494

Bijlage(n)
10

Datum 30 oktober 2026
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte voorzitter,

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

Fiche 1 - Skills Portability Act
Fiche 2 - Culturele Hoofdsteden van Europa 2034-2047 (ECOC)
Fiche 3 - EU Kids Act
Fiche 4 - Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders
Fiche 5 - Herziening Richtlijn erkenning EU beroepskwalificaties
Fiche 6 - Amendering EMFAF-verordening
Fiche 7 - Verordening voor het Europees Sociaal Zekerheidspaspoort (ESPASS)
Fiche 8 - Herziening van de verordening over de Europese Arbeidsautoriteit (ELA)
Fiche 9 - Europese Innovatieverordening
Fiche 10 - Aanbeveling testomgevingen voor regelgeving (Regulatory Sandboxes)

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

Fiche 1: Skills Portability Act

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 ("verordening overdraagbaarheid van vaardigheden")

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 992

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52026PC0992

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

SWD (2026) 993 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport (OJCS-Raad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

h) Rechtsbasis

Artikel 46 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel voor een *Skills Portability Act* (SPA) is onderdeel van het *Skills Portability Initiative* (SPI) van het *Fair Labour Mobility Package*, dat op 15 september 2026 door de Europese

Commissie (hierna: de Commissie) is gepubliceerd.[1] In het pakket stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken.

Met de SPA beoogt de Commissie de informatievoorziening tussen lidstaten over door werknemers behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. In navolging van het Letta-rapport[2] wijst de Commissie erop dat het vrije verkeer van personen momenteel de minst ontwikkelde van de vier vrijheden van de EU interne markt is. De beperkte overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden vormt hier een belangrijke onderliggende reden voor. Lidstaten hebben hierdoor beperkt inzicht in het niveau en de inhoud van de kwalificaties en vaardigheden die werknemers in andere lidstaten behalen. Daarnaast stelt de Commissie dat de afhankelijkheid van papieren bewijzen van kwalificaties nog steeds groot is, waarbij door recente technologische ontwikkelingen de kans op fraude groeit. Opgeteld beperken deze obstakels de mobiliteit van werknemers binnen de EU aanzienlijk, terwijl lidstaten in een tijd van arbeidsmarkttekorten juist behoefte hebben aan een meer mobiele Europese arbeidsmarkt.

Met de SPA stelt de Commissie tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over kwalificaties en vaardigheden die binnen de EU zijn opgedaan, alsook hen toegang te geven tot interoperabele en verifieerbare digitale bewijzen van kwalificaties en vaardigheden.

Het voorstel regelt dat *Digital Qualification Attestations* (hierna: DQA's) worden afgegeven binnen de *European Digital Identity Wallets* (EUDI Wallets). Deze DQAs vormen een gekwalificeerde elektronische verklaring van behaalde kwalificaties. Deze verklaringen worden afgegeven door of namens een overheidsinstantie, die op zijn beurt verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat deze verklaringen authentiek en controleerbaar zijn met een digitaal verificatie-instrument. De uitgevende instanties geven DQA's af in één of meer officiële talen van de EU. Burgers moeten hun DQA's gratis elektronisch kunnen opvragen om het gebruik hiervan zo toegankelijk mogelijk te maken. DQA's worden uitgegeven voor formele en non-formele kwalificaties op NQF-niveau (*National Qualifications Framework*) 2 tot en met 8; niveau 1 valt buiten de reikwijdte, omdat met dit niveau geen startkwalificatie behaald wordt en het daarmee door de Commissie minder relevant wordt geacht voor de arbeidsmobiliteit tussen lidstaten. Voor de beschrijving van kwalificaties dienen lidstaten, voor zover mogelijk, gebruik te maken van de vaardighedenterminologie uit de Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen (ESCO). Dit moet de herkenbaarheid en vergelijkbaarheid van kwalificaties voor werkgevers en werknemers vergroten.

---

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate BNC-fiches opgesteld. Het pakket bestaat uit (1) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS), (2) een voorstel voor een herziening en uitbreiding van de richtlijn over de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority, ELA) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) (3) een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties (SPA), (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op erkenning van kwalificaties van derdelanders).

[2] Rapport Enrico Letta (2024): Much More than a Market.

Daarnaast voorziet het voorstel in regels over het intrekken en schorsen van DQA's. Wanneer de onderliggende kwalificatie wordt ingetrokken of geschorst, verwerkt de uitgevende instantie dit in de DQA en stelt zij deze informatie beschikbaar aan partijen in andere lidstaten die de DQA willen raadplegen. Werkgevers hebben geen verplichting om een DQA te verifiëren, dit voorstel laat hun eigen beoordeling van de relevantie van een kwalificatie onverlet. Om de vergelijkbaarheid van kwalificaties te vergroten, moeten lidstaten de referenties van hun nationale kwalificatieraamwerken aan het Europees kwalificatiekader (EQF) actueel houden en, voor zover mogelijk, ook microcredentials in die raamwerken opnemen. Deze gegevens worden via nationale databanken gekoppeld aan het Europass-platform, het reeds bestaande Europese instrument waarmee burgers hun vaardigheden, opleidingen en werkervaring helder kunnen weergeven via een online cv, diploma-supplementen en taalpaspoorten en dat kan dienen voor vergelijking van kwalificaties uit verschillende lidstaten.

Lidstaten dienen drie jaar na inwerkingtreding van de SPA ervoor te zorgen dat kwalificaties die ingeschaald zijn in het NQF en die uiterlijk tien jaar voor inwerkingtreding van de SPA zijn afgegeven, bij aanvraag per direct omgezet worden naar een DQA. Voor kwalificaties die in de tien jaar vóór inwerkingtreding zijn afgegeven, geldt dat die binnen twee weken na aanvraag omgezet dienen te worden in een DQA en dat lidstaten mogen besluiten die alleen af te geven als de aanvrager kan aantonen de DQA te gebruiken voor werk in een andere lidstaat. Voor kwalificaties die zijn gehaald tussen 45 jaar voor inwerkingtreding en tien jaar voor inwerkingtreding, geldt dat die drie jaar na inwerkingtreding bij aanvraag binnen twee weken omgezet dienen te worden in een DQA. Voor deze categorie geldt ook dat lidstaten ervoor mogen kiezen deze alleen af te geven voor aanvragers die aantonen te willen werken in een andere lidstaat.

De Commissie beoogt via uitvoeringshandelingen nadere invulling te geven aan de overeengekomen gemeenschappelijke taal en de formats en protocollen voor DQA’s, alsook aan de formats en protocollen voor het delen van lijsten van uitgevende instanties, accreditaties en de kwalificaties die in de NQF’s zijn opgenomen. Daarnaast regelt het voorstel dat de Commissie middels gedelegeerde handelingen *Annex IV* en *Annex V* kan aanpassen naar aanleiding van technische, operationele en wetenschappelijke ontwikkelingen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie ziet op drie beleidsopties. Beleidsoptie 1 voorziet in digitalisering via de EUDI *Wallets* van alle nieuwe NQF-kwalificaties (EQF-niveau 2 tot en met 8) en alle overige nieuwe documenten over vaardigheden; voor reeds bestaande kwalificaties zou dit op verzoek plaatsvinden, binnen een redelijke termijn en beperkt tot gevallen waarin dit nodig is voor het vinden van werk in een andere lidstaat. Optie 2, de voorkeursoptie van de Commissie, komt grotendeels overeen met optie 1, maar beperkt de verplichte digitalisering tot nieuwe NQF-kwalificaties (EQF-niveau 2 tot en met 8); kwalificaties behaald in de afgelopen tien jaar moeten op verzoek onverwijld worden gedigitaliseerd, oudere kwalificaties binnen een redelijke termijn. Optie 3 komt overeen met optie 1, met als verschil dat digitalisering plaatsvindt via de *Europass Wallet* in plaats van de EUDI *Wallets.* Alle opties delen een gemeenschappelijk pakket aan

maatregelen voor interoperabiliteit en vertrouwen, dezelfde aanpak voor nationale kwalificatieraamwerken, eenzelfde vertrouwenskader voor verifieerbaarheid, en niet-wetgevende flankerende maatregelen zoals bewustwording en inzet van beschikbare EU-financiering.

De Commissie heeft beleidsoptie 2 als voorkeursoptie, omdat deze naar haar oordeel het meest effectief en efficiënt is om vergelijkbare, betrouwbare, interoperabele en verifieerbare gedigitaliseerde informatie over kwalificaties en vaardigheden te realiseren, de digitalisering concentreert waar de impact op de arbeidsmarkt het grootst is, terwijl de kwaliteit via de nationale kwalificatieraamwerken geborgd blijft. De optie draagt bovendien bij aan SPI-actie 2 en bevordert de verificatie en het begrip van EU-kwalificaties in zowel gereglementeerde als niet-gereglementeerde beroepen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland zijn onderwijsinstellingen de bevoegde partijen voor het uitreiken van behaalde formele kwalificaties van het voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Gegevens over behaalde formele kwalificaties tot en met EQF-niveau 7 worden daarnaast aan DUO geleverd en door DUO geregistreerd en beheerd. Voor EQF-niveau 8 geldt dit niet: deze gegevens worden niet centraal nationaal geregistreerd. Zowel onderwijsinstellingen als DUO kunnen vragen over eerder behaalde kwalificaties en oudere documenten beantwoorden. DUO geeft jaarlijks circa 2,5 tot 3 miljoen digitale kwalificaties van behaalde kwalificaties uit voor de onderwijssectoren en voor de uitvoering van de Wet inburgering en de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het aantal aanvragen voor een bewijs van behaalde oudere kwalificaties, zoals een Verklaring Afgelegd Examen, ligt gemiddeld rond de 3.000 per jaar.

In Nederland zijn het NLQF en het Nationaal coördinatiepunt NLQF (NCP NLQF) sinds 1 januari 2025 wettelijk verankerd in de Wet NLQF. In Nederland zijn alle formele opleidingen generiek ingeschaald in EQF/NLQF en is het verplicht om op formele waardedocumenten zoals diploma's het bijbehorende NLQF-niveau en het Europese equivalent (EQF-niveau) te vermelden. Ten aanzien van non-formele opleidingen heeft het NCP NLQF de taak om deze in te schalen op verzoek van de aanbieder die het eigendomsrecht heeft van de opleiding. Het NCP NLQF houdt een openbare databank bij met ingeschaalde non-formele opleidingen. Bij een in NLQF-ingeschaalde non-formele kwalificatie blijft de private opleider zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging en uitvoering van de opleiding. Ook is de opleider die de opleiding uitvoert zelf verantwoordelijk voor de uitgifte van waardedocumenten na afronding van de kwalificatie. Het ministerie van OCW heeft geen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van niet door OCW erkende opleidingen (non-formele opleidingen), alleen van formele opleidingen.

Het ministerie van OCW heeft een werkgroep over microcredentials opgericht om de beleidsontwikkeling op dit gebied te voeden. In de werkgroep zit een afvaardiging van de MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL), private opleiders en

werkgevers- en werknemersorganisaties. Er vinden verschillende pilots plaats in het formeel en non-formeel onderwijs. Bij de evaluatie van deze pilots wordt gekeken naar kwaliteitsstandaarden, arbeidsmarktrelevantie, overdraagbaarheid en acceptatie. De uitkomst van deze evaluatie alsmede verdere ontwikkelingen op EU-niveau[3] worden meegenomen bij de beleidsontwikkeling over *microcredentials*. Besluitvorming hierover staat gepland in 2028. In Nederland maken organisaties daarnaast in toenemende mate gebruik van de vaardighedentaal CompetentNL, onder andere voor de werving en matching van medewerkers en voor het opleiden van studenten. CompetentNL is een Nederlandse vaardighedenstandaard waarmee werkgerelateerde vaardigheden worden uitgedrukt. CompetentNL wordt beheerd door het onderwijs en de arbeidsmarkt samen. Het gebruik van CompetentNL wordt aangemoedigd door de ministeries van OCW en SZW. De Europese vaardighedentaal ESCO is in het verleden gebruikt voor Leeroverzicht.nl. Deze is inmiddels vervangen door CompetentNL. Het kabinet zet in op meer gebruik van Competent NL en borgt het gebruik van ESCO met een *mapping* tussen Competent NL en ESCO.

Europass richt zich op het vergemakkelijken van mobiliteit voor werken en leren binnen de EU, onder meer door het makkelijker te maken kwalificaties te vergelijken mede op basis van officiële informatie over het Europees Kwalificatiekader (EQF). In elke lidstaat is een Nationaal Europass Centrum (NEC) gevestigd dat de activiteiten rondom Europass coördineert en in eigen land promoot. In Nederland fungeert DUO sinds 2005 als het NEC. Daarnaast vormt een aantal organisaties in Nederland een consortium verantwoordelijk voor de uitvoering van Europass. Dit zijn DUO, Nuffic, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP), UWV, de MBO Raad, VH en UNL.

Er zijn momenteel een aantal stappen die iemand met een buitenlands diploma moet ondernemen om in Nederland te kunnen werken. Voor gereglementeerde beroepen moet beroepserkenning plaatsvinden via een Europese beroepskaart (EPC) of een daarvoor bevoegde autoriteit. Niet-gereglementeerde beroepen mogen in principe worden uitgeoefend, maar een werkgever kan vragen om een beoordeling van buitenlandse certificaten of diploma's. Hiertoe houdt Nuffic een overzicht bij van kwalificaties uit meer dan 95 landen en de Nederlandse equivalenten daarvan. Indien de buitenlandse kwalificatie niet op deze lijst staat of de werkgever een officieel document wil, kan er een individuele beoordeling van de kwalificatie worden aangevraagd bij de organisatie Internationale Diplomawaardering (IDW).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om de informatievoorziening tussen lidstaten over behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. Het voorstel maakt het eenvoudiger voor Europese burgers om hun vaardigheden en kennis in te zetten in alle lidstaten. Dat draagt bij aan de doelstellingen van de Taskforce Toekomstige Welvaart en Verdienvermogen en de Talentstrategie in het bijzonder. Middels de Talentstrategie wil het kabinet gerichter inzetten

[3] Tweede Kamer, 2021–2022, 22 112, nr. 3317 over Raadsaanbeveling over een Europese benadering voor microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zoals aangenomen op 22 juni 2022 (OJ C 243, 27.6.2022, blz. 10–25)

op het werven van vakmensen, professionals en onderzoekers in de cruciale opgaven. De SPA kan hieraan bijdragen. Tegelijkertijd kan de SPA er ook toe leiden dat Nederlandse vakmensen, professionals en onderzoekers juist in andere lidstaten gaan werken.

In voorbereiding op het voorstel heeft het kabinet in Benelux-verband een non-paper gedeeld met de Commissie.[4] Ten aanzien van de SPA wijst het kabinet op reeds bestaande initiatieven die het werken over grenzen heen makkelijker maken, zoals de Lisbon (en *Global) Recognition Convention,* Benelux-samenwerking, Europass en het EQF, maar ook reeds bestaande (nationale) vaardighedentalen zoals ESCO en CompetentNL. Interoperabiliteit van de SPA met deze initiatieven is van groot belang. Dit punt lijkt gewaarborgd, doordat onder andere het EQF en ESCO, tot zover mogelijk, een belangrijke rol hebben in de SPA en het voorstel voornamelijk gericht is op het (eenvoudiger) inzichtelijk maken van kwalificaties, en niet zozeer op erkenning van deze kwalificaties.

De SPA richt zich op kwalificaties die behaald zijn bij formele opleidingen en op non-formele opleidingen die ingeschaald zijn in het NQF van de betreffende lidstaat. In Nederland kan de overheid geen verantwoordelijkheid nemen voor digitale verklaringen voor non-formele opleidingen, aangezien de kwaliteitsborging van de opleiding en het verstrekken van een bewijsstuk dat de kwalificatie is behaald volledig bij de non-formele opleider ligt. Het kabinet vindt het onwenselijk om dit te veranderen en het zou voor Nederland hele ingrijpende wijzigingen met buitenproportionele lasten met zich meebrengen binnen het huidige stelsel. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen wijzen op het verschil tussen de status van diploma’s van formele en non-formele opleidingen in het Nederlandse systeem en zich ervoor inzetten dat de reikwijdte van het voorstel tot (onderdelen van) formele opleidingen beperkt wordt.

Het kabinet verwelkomt dat voor kwalificaties die in de tien jaar vóór inwerkingtreding zijn afgegeven lidstaten mogen besluiten alleen een DQA af te geven als de aanvrager kan aantonen deze te gebruiken voor werk in een andere lidstaat. Dit bevordert de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het voorstel. Het kabinet zal oproepen deze clausule uit te breiden naar alle nieuwe kwalificaties, omdat DQA’s bedoeld zijn voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt en uitvoeringslasten hiermee beperkt blijven. Voor wat betreft deze uitvoeringslasten heeft het kabinet in het bijzonder zorgen over de gevolgen voor scholen in het vo als er ook voor middelbareschooldiploma’s een aanvraag kan worden ingediend. Het kabinet zal de Commissie vragen om deze uitvoeringslasten voor scholen te verduidelijken. Dit gaat om potentieel de grootste groep aanvragers en deze kwalificaties worden doorgaans juist afgegeven door kleinere onderwijsinstellingen met minder uitvoeringscapaciteit. Bovendien zijn deze kwalificaties vaak minder relevant voor het vinden van werk in het buitenland. Het kabinet acht het daarom niet doelmatig als voor potentieel iedereen in deze doelgroep kwalificaties moeten worden afgegeven en zal zich inzetten voor het beperken van deze mogelijkheid en de bijbehorende uitvoeringslasten voor scholen in het vo. Daarnaast zal het kabinet in de onderhandelingen duidelijkheid vragen over

[4] 21 501-30 nr. 696 (bijlage 2026D22311).

de reikwijdte van een DQA, omdat niet duidelijk is of deze alleen voor specifieke, voor de aanvraag relevante diploma's is, of voor iemands hele CV.

Het kabinet vindt het belangrijk dat ESCO een aanbevolen standaard blijft en geen verplichtend karakter krijgt, gezien de verschillen tussen lidstaten in de gebruikte systemen en taxonomieën voor vaardigheden en de uitvoeringslasten voor onderwijsinstellingen die een verplichting tot gevolg kan hebben. CompetentNL heeft een ESCO-*mapping* waarmee de Nederlandse taal is aangesloten op ESCO. Dit kunnen andere lidstaten ook doen voor standaarden die veel in hun land worden gebruikt.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de EQF en NQF inschaling van DQA's inzichtelijk te maken. Dit draagt bij aan de begrijpelijkheid van in andere lidstaten behaalde kwalificaties. Voor wat betreft het voorstel van de Commissie om lidstaten waar mogelijk microcredentials op te laten nemen in de nationale kwalificatiekaders zet het kabinet in op de ruimte voor nationale flexibiliteit en interoperabiliteit met bestaande systemen. De koppeling van microcredentials aan het nationale kwalificatiekader wordt in Nederland momenteel nog onderzocht en is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder kwaliteitsstandaarden en de verantwoordelijkheid van het toezicht daarop.

De koppeling met Europass acht het kabinet een logische keuze. Informatie over het EQF is op dit moment al beschikbaar op het Europass-portaal. Gezien de koppeling met het *Qualification Dataset Register* en de beschikbare informatie over kwalificaties en kwalificatiekaders, ligt het voor de hand om Europass ook in de voorgestelde situatie als platform voor het EQF te blijven gebruiken. Daarbij tekent het kabinet wel aan dat het essentieel is dat informatie in Europass altijd compleet en actueel is. Het koppelen van nationale databanken aan Europass is daarbij noodzakelijk. Momenteel doen volgens de Commissie nog slechts veertien lidstaten dit. Ook is van belang dat duidelijk is welke betrouwbare dataleverancier(s) door de nationale overheden worden aangewezen, aangezien een wildgroei van leveranciers onwenselijk is voor het onderling vertrouwen en de kans op fraude daardoor toeneemt. Ook merkt het kabinet op dat lidstaten tijd, budget en expertise nodig hebben om dit voor elkaar te krijgen. De taak om deze koppelingen te realiseren kan niet alleen bij de nationale Europass centra worden neergelegd. Zoals deze nu zijn georganiseerd, zijn ze simpelweg niet toegerust op een dergelijk omvangrijk project. Het kabinet vindt de voorgestelde NQF-vergelijkingstool een waardevolle toevoeging aan Europass. Het zorgt ervoor dat organisaties, werkgevers en onderwijsinstellingen niveaus van formele kwalificaties snel met elkaar kunnen vergelijken.

Bij de verdere uitwerking van de digitale verificatie*tool* zet het kabinet in op het behouden van de mogelijkheid om aan te sluiten bij reeds bestaande nationale voorzieningen en interoperabiliteit hiermee te waarborgen. Dit voorkomt dat lidstaten afzonderlijk nieuwe verificatievoorzieningen moeten ontwikkelen. Een belangrijk punt is de vraag wie als 'authentieke bron' van digitale kwalificaties wordt aangewezen. Het kabinet pleit ervoor dat deze rol gecentraliseerd bij één of enkele organisaties, zoals DUO, komt te liggen. En dus niet als verantwoordelijkheid bij de

afzonderlijke onderwijsinstellingen die dan ieder zelf de benodigde infrastructuur en processen moeten inrichten en onderhouden. Het kabinet waakt namelijk voor uitvoeringslasten voor onderwijsinstellingen. Dit geldt in het bijzonder voor scholen in het vo, omdat deze doorgaans kleiner zijn en minder uitvoeringscapaciteit hebben dan instellingen in het mbo, hbo en wo. De verwachting is dat DUO een koppeling van bestaande systemen met de EUDI Wallet kan realiseren, mits zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande standaarden en infrastructuur, waaronder het EMREX-protocol en *Mijn diploma's*, en dit niet leidt tot een parallel raamwerk voor digitale (kwalificatie)attestaties en trust. Bij de nadere uitwerking van de technische specificaties moet daarom steeds worden aangesloten bij de processen en standaarden die in het kader van de eIDAS-verordening voor EUDI-*wallets* worden vastgesteld. Het kabinet benadrukt eveneens dat het gebruik van EUDI-*wallets* voor burgers vrijwillig moet blijven. De invoering van digitale kwalificatieattestaties mag daarom niet leiden tot een indirecte verplichting om een EUDI-wallet te gebruiken. Daarnaast zal het kabinet bij de Commissie om verduidelijking vragen welke verplichte gegevens een DQA precies moet bevatten en hoe leeruitkomsten precies beschreven moeten worden. Ten aanzien van EQF-niveau 8 geldt dat deze niet nationaal centraal geregistreerd worden in Nederland. Het kabinet beziet nog wat de gevolgen van het voorstel hierop zijn.

Het kabinet is van mening dat de haalbaarheid van de termijnen waarbinnen volgens de Commissie DQA's afgegeven moeten worden, afhankelijk is van de verdere uitwerking van het voorstel. Het kabinet zal de Commissie hierop verder bevragen. Het kabinet is in ieder geval in staat om een EQF/NLQF-niveau te verbinden aan kwalificaties tot tien jaar terug.

Het kabinet acht het van belang dat bij de verdere uitwerking van het voorstel voldoende duidelijk blijft hoe de SPA zich verhoudt tot andere Europese regelgeving waarin specifieke regels zijn opgenomen met betrekking tot beroepskwalificaties en de uitwisseling van gegevens. Het kabinet acht het wenselijk dat wordt voorkomen dat de voorgestelde vereisten leiden tot overlap of onduidelijkheid tussen verschillende Europese kaders.

Het kabinet zal ervoor waken dat het voorstel ingrijpt op de inhoud en organisatie van onderwijs- en opleidingssystemen of de voorwaarden voor toegang tot beroepen. Het voorstel mag alleen zien op de vorm, authenticiteit en verifieerbaarheid van digitale kwalificatiebewijzen en de voorwaarden voor het verstrekken van vergelijkbare informatie over kwalificaties die zijn behaald in het kader van nationale systemen. Het kabinet hecht er waarde aan dat dit voorstel de vergelijkbaarheid en uitwisseling van behaalde kwalificaties versoepelt, maar dat hier geen automatische gelijkwaardigheid of erkenning uit voortkomt. Daarbij merkt het kabinet op dat onderling vertrouwen de basis blijft voor verdere stappen in het proces van uitwisseling en erkenning.

Het kabinet vindt het belangrijk dat (persoons)gegevens op een juiste manier verzameld en beschermd worden, en zal de Commissie bevragen welke waarborgen zij hiervoor beoogt.

Tot slot heeft het kabinet zorgen over de financiële consequenties van het voorstel en de mate waarin de uitvoeringslasten zouden ingrijpen op de organisatie van het Nederlandse onderwijs. Het

kabinet zal inzetten op bovenstaande aanpassingen ten aanzien van de reikwijdte en op kostenbesparing, bijvoorbeeld door op te roepen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande systemen. Vooralsnog is onvoldoende duidelijk hoe de kosten van het voorstel zich vertalen naar de Nederlandse situatie en hoe deze zich verhouden tot de baten, waardoor het kabinet op dit punt nog geen goede afweging kan maken. Het kabinet zal de Commissie hierover om meer informatie vragen. Het uiteindelijke kabinetsoordeel over het voorstel zal dan ook afhangen van verdere informatie over de financiële lasten en baten, de mate waarin het lukt de kosten voor lidstaten te beperken, en de kosten-baten analyse die daaruit volgt.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Veel lidstaten hebben nog geen positie ingenomen over het SPA, of hebben hier een studievoorbehoud gemaakt. Uit een eerste rondgang langs de lidstaten blijkt dat veel landen de Nederlandse zorgen over de financiële consequenties en onduidelijkheid rond de uitvoeringslasten delen en hierover in een latere fase vragen zullen stellen aan de Commissie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het betreft een voorstel voor een verordening dat ziet op het vrije verkeer van werknemers dat valt onder de regelgeving van de interne markt. De EU heeft met de lidstaten een gedeelde bevoegdheid op het terrein van de interne markt (artikel 4, lid 2, onder a van het VWEU). Het voorstel is gebaseerd op artikel 46 van het VWEU, dat de grondslag biedt om in een verordening maatregelen vast te stellen ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers. Op grond van artikel 46 VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad de nodige maatregelen treffen om dit vrije verkeer tot stand te brengen, waaronder het wegnemen van administratieve en wettelijke belemmeringen voor het zoeken naar, solliciteren naar en aanvaarden van werk in lidstaten (artikel 46, aanhef en onder b, van het VWEU), en het opzetten van mechanismen om vraag en aanbod van werk beter op elkaar te laten aansluiten (artikel 46 aanhef en onder d van het VWEU). Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. In het BNC-fiche van 5 maart 2025 (Mededeling Vaardigheidsunie) had het kabinet aandacht voor de toen nog niet bekende grondslag voor dit voorstel. Nu blijkt dat het voorstel niet is gebaseerd op aanvullende bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 6, onder e, van het VWEU. Het voorstel regelt in directe zin namelijk niets over de inhoud, duur of organisatie van het onderwijs en voldoet daarmee in principe aan de wens van het kabinet dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het (beroeps)onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel volledig wordt gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toetst of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten in de hele EU toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over binnen de EU afgegeven kwalificaties en vaardigheden en zo de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden in de lidstaten te verbeteren. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze problemen kunnen doeltreffende oplossingen het best op EU-niveau worden nagestreefd en kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door het digitaliseren en beter vergelijkbaar maken van kwalificaties worden belemmeringen op de interne markt voor werknemers en werkgevers weggenomen. Zo voorkomt het voorstel dat uiteenlopende nationale kaders op het gebied van kwalificaties tot verdere versnippering en hogere administratieve lasten leiden. Dit voorstel harmoniseert in directe zin niet de inhoud en organisaties van onderwijs- en opleidingsstelsels of voorwaarden voor toegang tot beroepen. Het ontwerp van de systemen en de inhoud van de kwalificaties wordt aan de lidstaten overgelaten. Met dit voorstel wordt voortgebouwd op belangrijke digitale initiatieven (*Single Digital Gateway Regulation* en *Once Only Technical System*) en het EUDI-kader. Het voorstel maakt daarmee deel uit van een samenhangend digitaal EU-landschap dat de belangen van de EU en haar lidstaten dient. Dit voorstel helpt om de voordelen van deze initiatieven te maximaliseren en voorkomt extra kosten en complexiteit als in een later stadium moet worden afgestemd of uiteenlopende systemen van lidstaten moeten worden vervangen. Om die redenen vindt het kabinet optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toetst of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Het voorstel heeft tot doel werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten in de hele EU toegang te geven tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over binnen de EU afgegeven kwalificaties en vaardigheden en zo de overdraagbaarheid van kwalificaties en vaardigheden in de lidstaten te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het ervoor zorgt dat lidstaten kwalificaties zoveel mogelijk met dezelfde taxonomie zullen beschrijven, waardoor kwalificaties beter vergelijkbaar zijn. Ook zorgt het voorgestelde optreden ervoor dat de authenticiteit van de behaalde kwalificaties snel en makkelijk in andere lidstaten te verifiëren zijn. Echter gaat het voorgestelde optreden deels verder dan noodzakelijk. Met het voorstel wordt het mogelijk om DQA's aan te vragen voor kwalificaties waarvan het kabinet meent dat die minder relevant zijn voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt, zoals middelbareschooldiploma's. Het

kabinet vindt dat het voorgestelde optreden op dit punt te ver reikt en zal er daarom in de onderhandelingen voor pleiten dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om alleen DQA's af te geven als de aanvrager kan aantonen dat die nodig is voor mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie raamt de kosten van de uitvoering op ten minste € 17,04 miljoen voor de periode 2028–2034 vanuit de EU-begroting, bestaande uit € 6,06 miljoen aan operationele uitgaven vanuit Erasmus+ en € 10,976 miljoen aan administratieve uitgaven (voornamelijk personeelskosten). Daarnaast voorziet de Commissie in aanvullende financiering vanuit het *European Competitiveness Fund* (ECF), waarvan de omvang nog niet is vastgesteld (pro memorie). Deze financiering vindt plaats vanuit bestaande programma's onder het MFK 2028–2034, gezamenlijk uitgevoerd door DG EMPL. De Commissie raamt de benodigde personele inzet op 9 fte, volledig in te vullen via herplaatsing van bestaand personeel binnen DG EMPL en de herplaatsingspool van de Commissie, zonder nieuwe aanstellingen.

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. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Zoals het voorstel nu voorligt zullen er incidentele en structurele financiële consequenties zijn voor de rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet heeft hier zorgen over. Hoe deze kosten zich precies vertalen naar de Nederlandse situatie is op basis van het impact assessment niet rechtstreeks af te leiden, waardoor de kosten voor Nederland nog niet volledig kunnen worden gekwantificeerd. Deze kosten zullen mede afhankelijk zijn van het verloop van de onderhandelingen in de Raad. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat wordt aangesloten op reeds bestaande systemen. Ook zal het kabinet de Commissie vragen om nadere toelichting te geven op de kosten en, voor zover kwantificeerbaar, de voordelen voor werkgevers en werknemers, waarin ook de kosten voor continuering van bestaande dienstverlening en het onderhoud hiervan meegewogen worden. Het kabinet zal het uiteindelijke oordeel over dit voorstel onder meer laten afhangen van de financiële consequenties voor Nederland en de EU als geheel. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de baten voor een groot deel bij werknemers en werkgevers liggen.

Lidstaten maken kosten omdat de koppeling van het NQF met het EQF goed in stand gehouden moet worden, omdat lidstaten informatie over kwalificaties uit het NQF dienen te delen met het *Europass* platform en omdat uitgevende instanties hun werkwijzen dienen aan te passen aan de

afgifte van DQA's. Hierbij komt ook het opleiden van personeel, het actualiseren van IT-systemen, en het beschikbaar maken van operationele capaciteit om DQA's af te geven. Tegelijkertijd voorspelt de Commissie dat de uitgevende instanties minder bevraagd worden over de authenticiteit van uitgegeven kwalificaties. Bovenstaande zou lidstaten eenmalig tussen 407 en 514 miljoen euro kosten, met terugkerende kosten die oplopen van 626 tot 753 miljoen euro. De totale kosten zijn uitgesplitst naar kosten om registers van kwalificaties, uitgevende instanties en accreditaties bij te houden (13,5 miljoen euro), kosten voor de verificatiesoftware (21,8 miljoen euro), kosten voor de infrastructuur die nodig is om kwalificaties af te geven (927 miljoen tot 1,143 miljard euro) en kosten voor het uitgeven van kwalificaties uit het verleden (72,2 miljoen tot 90,1 miljoen euro). Het kabinet merkt op dat kosten voor IT-projecten soms lastig in te schatten zijn en goed onderbouwd moeten worden. Daarom zal het de Commissie om meer gegevens vragen over deze ramingen.

Het is niet mogelijk al deze bedragen uit te splitsen naar lidstaten, omdat de benodigde aanpassingen per lidstaat verschillen. Specifiek voor het gebruik van de EUDI Wallet heeft de Commissie wel een uitsplitsing naar lidstaat gemaakt. De Commissie raamt de eenmalige lasten voor Nederland op 45,3 miljoen euro en de jaarlijkse kosten op 8,2 miljoen euro. Volgens de Commissie zou Nederland zonder invoering van het voorstel hoe dan ook 32,6 miljoen euro en jaarlijks 6,9 miljoen euro aan lasten hebben voor het afgeven van kwalificaties, waardoor de Commissie becijfert dat de extra kosten van digitaal ten opzichte van papier respectievelijk 12,7 miljoen euro en 1,2 miljoen euro bedragen. De Commissie heeft hierbij gekeken naar het aantal afgegeven bewijzen in 2024, die volgens Eurostat voor Nederland uitkomen op 85 duizend voor vo, 135 duizend voor mbo en 193 duizend voor hbo en wo. Ten aanzien van de eenmalige kosten meent het kabinet dat hoe meer gebruik gemaakt wordt van bestaande infrastructuur, hoe lager de kosten kunnen uitvallen. Ten aanzien van de structurele kosten kan het kabinet op dit moment geen betrouwbare inschatting maken. Voor beiden geldt dat het kabinet de Commissie om meer informatie zal vragen over de door haar gemaakte berekeningen.

b) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en burger*

De Commissie voorziet een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en burgers ten opzichte van de huidige situatie. Werknemers hoeven met het voorstel zoals het er nu ligt hun behaalde kwalificaties niet meer te laten vertalen en hebben met de EUDI Wallet een centrale plek om hun behaalde kwalificaties te kunnen laten zien als zij in andere lidstaten willen werken. Dankzij de vergelijkingstool kunnen zij ook beter begrijpen hoe hun eigen behaalde kwalificaties zich verhouden tot het systeem van kwalificaties in de lidstaat waar zij willen werken. Dit leidt volgens de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten voor werknemers van 26,3 tot 79,1 miljoen euro in de periode 2030-2040.

Werkgevers hebben baat bij het voorstel omdat zij behaalde kwalificaties van werknemers in een vast digitaal format te zien krijgen, waardoor zij beter kunnen begrijpen welke vaardigheden en op welk niveau de werknemer deze kwalificaties heeft behaald. Een ander voordeel is volgens de

Commissie dat de authenticiteit niet geverifieerd hoeft te worden. Dit leidt volgens de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten van 72 tot 90,8 miljoen euro (2030-2040), gebaseerd op de kosten van de geschatte tijd die werkgevers besteden aan het verifiëren van kwalificaties van sollicitanten. Ook hebben werkgevers met de vergelijkingstool meer inzicht in hoe de kwalificaties van sollicitanten zich tot elkaar verhouden en tot het gevraagde profiel. Dit zou tot betere matches moeten leiden.

De Commissie verwacht dat onderwijsinstellingen en aanbieders van cursussen minder bevraagd zullen worden over de authenticiteit van behaalde kwalificaties. Dit leidt volgens de Commissie tot een vermindering van de administratieve lasten van 65,5 tot 166 miljoen euro (2030-2040), gebaseerd op het aantal aanvragen elk jaar en hoeveel tijd het kost om die aanvragen te behandelen. Voorts stelt de Commissie dat er baten zijn omdat het voorstel tot verhoogde productiviteit en minder overkwalificatie leidt. De Commissie kan hier echter geen getal aan verbinden.

Bovenstaande ramingen betreffen de gehele EU. Het kabinet kan zich vinden in de geschetste voordelen voor werknemers, maar het is nu niet in te schatten wat de precieze vermindering van regeldruk in alleen Nederland zou zijn. Ten aanzien van de administratieve lasten voor scholen en onderwijsinstellingen voorziet het kabinet juist ook extra lasten. De diplomahouder moet expliciet (via een formulier) toestemming geven voor het omzetten van een diploma naar een DQA. De beantwoording/uitzoektijd voor scholen en onderwijsinstellingen varieert van 5-20 minuten per verzoek. Afhankelijk van het aantal verzoeken, kan dat tot enkele honderden uren extra administratieve lasten per onderwijsinstelling leiden. Daarnaast geldt dat DUO op dit moment weliswaar al digitale uittreksels van behaalde diploma’s van formele scholen en onderwijsinstellingen kan verstrekken, maar dat DUO niet over alle gegevens beschikt die op het huidige door de instelling uitgereikte papieren exemplaar staan. Het verzamelen van die gegevens bij scholen en onderwijsinstellingen brengt aanvullende administratieve lasten mee, die op basis van het huidige voorstel nu niet ingeschat kunnen worden.

Reactie kabinet op advies ATR
Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. Verduidelijk de reikwijdte van het voorstel voor formele en ingeschaalde non-formele kwalificaties en concretiseer de Nederlandse onderhandelingsinzet. Breng de gevolgen voor betrokken opleiders in beeld.
2. Werk de beoogde centrale uitgifte uit en inventariseer welke aanvullende gegevens en werkzaamheden daarvoor bij onderwijsinstellingen en andere opleiders nodig zijn. Onderbouw welke bestaande voorzieningen voor de uitgifte en gegevensuitwisseling kunnen worden hergebruikt. Onderzoek daarnaast of de mapping tussen CompetentNL en ESCO en de beschikbare brongegevens toereikend zijn voor de vereiste kwalificatiebeschrijvingen.

3. Corrigeer de beschrijving van de afgiftetermijnen en onderbouw de haalbaarheid daarvan voor Nederland, inclusief oudere kwalificaties en gevallen waarin brongegevens ontbreken. Betrek daarbij de beschikbaarheid van technische specificaties en de benodigde invoeringstijd. Zet, indien de termijnen onvoldoende haalbaar blijken, in op aanpassing daarvan.
4. Breng de Nederlandse regeldrukgevolgen kwantitatief in beeld op basis van de Nederlandse uitgangssituatie en het verwachte gebruik. Onderscheid nieuwe lasten, vervallende handelingen en eenmalige en structurele gevolgen. Presenteer overheidsuitvoeringskosten afzonderlijk en gebruik waar nodig scenario's en bandbreedtes.

De reikwijdte van het voorstel richt zich op formele opleidingen en non-formele opleidingen die ingeschaald zijn in het NQF. Het kabinet zal zich inzetten op een reikwijdte die alleen formele opleidingen bevat, omdat de overheid geen verantwoordelijkheid kan nemen voor digitale verklaringen voor non-formele opleidingen. Dit komt omdat de kwaliteitsborging van de opleiding, het verstrekken van een bewijsstuk dat de kwalificatie is behaald en de borging van de kwaliteit van deze kwalificatie volledig bij de non-formele opleider ligt. Het aanpassen van dit systeem acht het kabinet niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Ten aanzien van de beoogde centrale uitgifte maakt het kabinet gebruik van zoveel mogelijk bestaande infrastructuur, zoals *Mijn Diploma's,* OOTS en EMREX. Omdat het voorstel nog onvoldoende duidelijk maakt wat nodig zal zijn, kan het kabinet nog niet invullen welke aanvullende gegevens en werkzaamheden nodig zijn. Het kabinet zal de Commissie daarover bevragen. Alle mbo-kwalificaties zijn binnen CompetentNL voorzien van skills, hbo- en wo-kwalificaties (nog) niet. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen inzetten op het behoud van flexibiliteit voor wat betreft de koppeling met ESCO. Ten aanzien van de haalbaarheid van de afgiftetermijn en de technische specificaties, geldt dat nog onvoldoende duidelijk is wat precies nodig zou zijn. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen. Indien dan blijkt dat termijnen voor afgifte voor Nederland moeilijk of niet haalbaar zijn, zal het kabinet inzetten op versoepeling daarvan. Het kabinet kan de exacte regeldrukgegevens voor Nederland nog niet in kaart brengen. Daar is meer informatie van de Commissie voor nodig.

c) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft volgens de Commissie een beperkt maar positief effect op de concurrentiekracht van de EU. De Commissie stelt in haar impact assessment dat het voorstel de arbeidsmobiliteit binnen de EU faciliteert en tot betere koppelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt leidt. Het voorstel zou vanwege de makkelijkere toegang tot verifieerbare kwalificaties ook leiden tot snellere wervingstijden en lagere wervingskosten. Dit heeft een positief effect op de potentie van bedrijven in de EU om uit te breiden, te innoveren en op te schalen. Voorts leidt het voorstel volgens de Commissie tot een Europese arbeidsmarkt die asymmetrische schokken beter kan opvangen en tot een EU die de standaard voor digitale bewijzen kan zetten. Dit laatste zou tot een sterkere onderhandelingspositie moeten leiden als het gaat om het erkennen van vaardigheden in gesprekken met derde landen. Het kabinet volgt de redenering van de Commissie.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft alleen consequenties voor nationale regelgeving en niet voor decentrale regelgeving. Het aanwijzen van de bevoegde autoriteit(en), uitgevende en toekennende instanties, of het toekennen van bevoegdheden en de handhaving moeten op nationaal niveau door een uitvoeringswet worden geregeld. Ook ten aanzien van een uitbreiding en verbetering van de registratie van kwalificaties zal nationale regelgeving moeten worden aangepast. Het kabinet beziet nog welke aanpassingen eventueel nodig zouden zijn voor de diploma's behaald op EQF-niveau 8. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de *lex silencio positivo*, omdat er geen sprake is van een vergunningstelsel.

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

In het voorstel wordt de Commissie de bevoegdheid toegekend tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen (artikelen 4, tiende lid, 8, tweede lid en 9, vijfde lid), om deze verordening in overeenstemming te houden met de mondiale ontwikkelingen en *best practices* op de interne markt. De Commissie krijgt de bevoegdheid om de bijlagen van de verordening te wijzigen. Het kabinet acht toekenning van de gedelegeerde bevoegdheid mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het wenselijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten voor het wijzigen van de bijlagen. Daarnaast kan het kabinet zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de handeling leidt tot een aanvulling van de verordening. De bevoegdheidsdelegatie is inhoudelijk voldoende afgebakend. Wat betreft de duur van de delegatie merkt het kabinet op dat de bevoegdheid wordt toegekend voor onbepaalde tijd (artikel 14, tweede lid) en het EP of de Raad kunnen besluiten de bevoegdheidsdelegatie in te trekken (artikel 14, derde lid).

De gedelegeerde handelingen stelt de Commissie vast na raadpleging van deskundigen overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. Om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding moet de Commissie het EP, de Raad en de deskundigen gelijktijdig alle documenten verstrekken. De gedelegeerde handelingen treden slechts in werking op voorwaarde dat de Raad en het Parlement geen bezwaar maken.

Ook wordt in het voorstel de Commissie de bevoegdheid toegekend om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 3, zesde lid, 7, tweede lid). Het kabinet kan zich vinden in het toekennen van deze bevoegdheid, omdat het niet de vaststelling van essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het ook wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten. De keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) is passend, aangezien het om de vaststelling van gedetailleerde bepalingen gaat, betreffende de overeengekomen gemeenschappelijke taal, formatten en protocollen voor de afgifte van digitale kwalificatieattesten in de hele EU.

Ook gaat het om de formatten en overdrachtsprotocollen voor de overdracht van de lijsten van aanbestedende instanties, accreditaties en kwalificaties die zijn opgenomen in nationale kwalificatiekaders, en formatten en procedures voor verificaties door vertrouwde partijen. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld met gebruik van de onderzoeksprocedure. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure, gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op uitvoeringshandelingen over een groot EU-programma.

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

Er is nog geen exacte datum vastgesteld voor de inwerkingtreding van het voorstel. Het voorstel wordt vastgesteld via de gewone Europese wetgevingsprocedure. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een haalbare inwerkingtreding wordt bepaald zodat de verplichtingen tijdig kunnen worden uitgevoerd. Het kabinet kan nog niet inschatten of de termijn van inwerkingtreding van 36 maanden na ondertekening haalbaar is. Om deze inschatting te kunnen maken is nadere informatie nodig over de uitwerking van het voorstel, zoals de technische uitwerking en de uiteindelijke reikwijdte. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Ook is geregeld dat een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011 de Commissie zal bijstaan bij de voorbereiding van de uitvoeringshandelingen volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van die verordening.

Ook is een ontwerp-monitoringkader opgesteld om de uitvoering te volgen en de impact van het initiatief te evalueren, zodat gewaarborgd blijft dat het geschikt is voor het beoogde doel en de beoogde doelstellingen worden bereikt. Dit kader zal verder worden verfijnd op basis van de uiteindelijke wettelijke specificaties en de uitvoeringsplanning. De voortgang zal worden gevolgd aan de hand van een reeks indicatoren voor output, resultaat en impact die gekoppeld zijn aan de operationele doelstellingen. Het kabinet kan zich erin vinden dat de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, regelmatig gegevens zal verzamelen en analyseren – waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande rapportagemechanismen – om hiaten in de uitvoering op te sporen, de doeltreffendheid van de maatregel te beoordelen en de nodige onderbouwing te leveren voor een toekomstige evaluatie. Het kabinet vindt dit een belangrijk onderdeel van het voorstel en kan dit derhalve volledig steunen. Het kabinet pleit er wel voor dat de voorgestelde wijze van monitoren zo wordt ingericht dat deze minimale administratieve lasten en regeldruk met zich meebrengt, voor zowel lidstaten als doelgroepen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel is verenigbaar met fundamentele (hogere) normen en rechtsbeginselen die afkomstig zijn uit verschillende rechtsbronnen. Het voorstel is gegrond op het vrije verkeer van werknemers dat behoort tot de fundamentele vrijheden die in de Verdragen zijn vastgelegd en die het voor burgers van de Unie mogelijk maakt om in de gehele Unie professionele en economische

activiteiten te ontplooien. Het voorstel is in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarin de rechten zijn vastgelegd om te werken en een vrij gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen, evenals de vrijheid van burgers van de Unie om in elke lidstaat werk te zoeken, te werken, gebruik te maken van het recht van vestiging en diensten te verlenen. Het vrije verkeer wordt verder ondersteund door de in 2017 afgekondigde Europese pijler van sociale rechten, waarvan het eerste hoofdstuk over gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt het belang van vaardigheden en inzetbaarheid benadrukt. De verwachting is dat het voorstel een positief effect zal hebben op de arbeidsmobiliteit en de rechten op het gebied van werkgelegenheid (artikelen 15 en 45 van het EU-Handvest) en zal leiden tot minder administratieve belemmeringen voor de overdraagbaarheid van kwalificaties, in overeenstemming met beginsel 4 van de Europese pijler van sociale rechten (actieve steun bij werkgelegenheid). Dit voorstel eerbiedigt tevens de grondrechten en de beginselen die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaronder onder meer vallen: het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Dit voorstel omvat de verwerking van persoonsgegevens. Het kabinet acht het belangrijk om in de wetgevingsprocedure aandacht te blijven vragen voor borging dat de verwerkingen voldoen aan de vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de grondrechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn vastgelegd alsmede aan de bepalingen van het VWEU, in het bijzonder artikel 16 inzake het recht op bescherming van persoonsgegevens.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel vraagt om aanpassingen van scholen en onderwijsinstellingen die bewijzen van behaalde formele kwalificaties verstrekken. De diplomahouder moet expliciet (via een formulier) toestemming geven voor het omzetten van een diploma naar een DQA. Dit brengt administratieve lasten voor scholen en onderwijsinstellingen met zich mee.

Een belangrijk aandachtspunt is daarnaast de vraag wie als authentieke bron van de digitale kwalificaties wordt aangewezen. Wanneer DUO deze rol vervult, kan dit efficiënter zijn dan wanneer de afzonderlijke scholen en onderwijsinstellingen ieder zelf de benodigde infrastructuur en processen moeten inrichten en onderhouden. Tegelijkertijd betekent dit dat per sector en per type kwalificatie nog moet worden bepaald welke aanpassingen nodig zijn.

Ten aanzien van diploma’s behaald op EQF-niveau 8, geldt dat deze momenteel niet centraal nationaal worden geregistreerd. Het kabinet beziet nog welke aanpassingen eventueel nodig zouden zijn om diploma’s behaald op EQF-niveau 8 ook van een DQA te kunnen voorzien.

Ten aanzien van de koppeling met de EUDI Wallet verwacht het kabinet op basis van een eerste inschatting dat DUO die kan realiseren, waarbij het kabinet inzet op het zoveel mogelijk gebruiken van bestaande standaarden en infrastructuur, waaronder het EMREX-protocol.

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 2: Vernieuwde actie van de Unie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa 2034-2047

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een vernieuwde actie van de Unie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa voor de periode 2034 tot 2047, en tot intrekking van Besluit nr. 445/2014/EU

b) Datum ontvangst Commissiedocument

10 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 455

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026PC0455

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Onderwijs-, Jeugd-, Cultuur- en Sportraad (EYCS)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

h) Rechtsbasis

Artikel 167, lid 5, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medewetgever

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 10 september 2026 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een vernieuwde actie van de Unie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa voor de periode 2034 tot 2047, en tot intrekking van Besluit nr. 445/2014/EU (hierna: het voorstel) gepubliceerd.

In het voorstel stelt de Commissie voor om de actie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa voor de periode 2034–2047 te verlengen en te moderniseren. De actie voor de Culturele Hoofdsteden bestaat sinds 1985 en ziet erop toe dat ieder jaar aanvankelijk één en vanaf 2004 twee EU-lidstaten een stad aanduiden die de titel 'Culturele Hoofdstad van Europa' dragen, op basis van een nationale competitie. De volgorde van de landen wordt vooraf op basis van een kalender vastgesteld. Deze is voor de nieuwe periode in een bijlage opgenomen. Deze actie beoogt de culturele rijkdom, maar ook de gemeenschappelijke kenmerken van Europese culturen tot hun recht te laten komen en Europese burgers nader tot elkaar te laten komen. Het huidige besluit verloopt in 2033, en een nieuwe rechtsgrondslag is nodig om de continuïteit van het initiatief te waarborgen. Het voorstel bouwt voort op de successen van eerdere edities, en introduceert verbeteringen om de Europese dimensie, duurzaamheid en langetermijnimpact van en toegang tot het initiatief te versterken.

In de kern zal de actie voor de Europese culturele hoofdsteden worden voortgezet zoals deze nu is. Zo blijven de doelstellingen gelijk, namelijk de bescherming en bevordering van de culturele diversiteit in Europa, versterking van het gemeenschappelijk cultureel erfgoed, en het stimuleren van de bijdrage van cultuur aan duurzame en inclusieve stedelijke ontwikkeling. Net als in de huidige actie blijft deelname opengesteld voor steden uit EVA/EER-landen, kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en met Agora-EU geassocieerde derde landen, volgens bepaalde regels.

Op basis van de resultaten van de evaluatie en de raadplegingen heeft de Commissie de belangrijkste problemen van het vorige voorstel vastgesteld die aanpassing en modernisering van het initiatief vereisen, waarbij rekening is gehouden met de noodzaak van vereenvoudigingsmaatregelen. Zo regelt het nieuwe voorstel dat niet alleen steden, maar ook groepen van steden, onder andere door middel van grensoverschrijdende partnerschappen, aan de competitie kunnen deelnemen. Op basis van het voorstel zullen kandidaat-steden meer dan nu door de jury worden beoordeeld op de langetermijnstrategie, de culturele en artistieke inhoud, het bereik, inzet op communicatie en burgerparticipatie, en beheer en leveringscapaciteit die zij verbinden aan de mogelijke titel. Zo legt het voorstel meer focus op duurzame stadsontwikkeling. Daarnaast is een sterke Europese dimensie een overkoepelend criterium voor de toekenning van de titel.

Naast de bestaande monitoring en evaluatie door de Commissie en de jury via monitoringsvergaderingen en verslagen van de aangewezen steden in de huidige actie, blijven steden verplicht om in het jaar na de titel een zelfevaluatie uit te voeren en de resultaten openbaar te maken. In het nieuwe voorstel wordt de jury uitgebreid met één deskundige uit het *Youth Cultural Ambassador Network,* geselecteerd door de Commissie, en één deskundige en een reservedeskundige van het Europees Economisch en Sociaal Comité, via hun eigen procedure. Het totaal aantal juryleden komt daarmee op twaalf plus een of twee deskundigen die aangewezen worden door de lidstaat waarin de competitie loopt.

In het nieuwe voorstel is ook voorzien in de mogelijkheid dat de Commissie de lidstaat verzoekt de titel van Culturele Hoofdstad in te trekken. Dit kan in een uitzonderlijk geval gebeuren wanneer een aangewezen Culturele hoofdstad in het voorbereidende traject ernstig tekortschiet t.a.v. de vastgestelde criteria of t.a.v. het ingediende project of werkplan. Een intrekking vindt pas plaats na een traject van dialoog en de mogelijkheid om aanpassingen te doen. Hierbij zijn de Commissie en de jury betrokken.

Op een aantal punten wil de Commissie de actie actiever ondersteunen. Zo stelt de Commissie voor om een netwerk van (voormalige, huidige en toekomstige) Culturele Hoofdsteden te coördineren. Het doel hiervan is kennisoverdracht en het delen van goede praktijken. Daarnaast stelt de Commissie op EU-niveau gecoördineerde communicatiecampagnes voor om de zichtbaarheid en impact van de actie te vergroten. Tenslotte krijgt de Commissie de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen de kalender aan te passen in geval van overmacht (bijvoorbeeld door uitzonderlijke redenen voor vertraging bij voorbereidingen) of uitbreiding van de EU.

In het voorstel wordt gestreefd naar resultaatgerichtheid en vereenvoudiging door transparantere selectiecriteria, betere kennisuitwisseling tussen steden, en gecoördineerde communicatie op EU-niveau om de zichtbaarheid te vergroten.

Het voorstel sluit aan bij andere EU-initiatieven, zoals het Europees erfgoedlabel, Nieuw Europees Bauhaus, het cultuurkompas voor Europa, de strategische agenda 2024–2029 van de Raad, waarin cultuur centraal staat en het toekomstige AgoraEU programma en de opvolgers daarvan.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie geeft in haar voorstel aan dat zij geen impact assessment heeft opgesteld, omdat de omvang van de impact van de Culturele Hoofdsteden van Europa beperkt is. Daarbij geeft ze aan dat het initiatief geen apart programma binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK) is, maar dat het wordt gefinancierd via Creatief Europa (of opvolgers daarvan) en dat voor het vorige besluit (2014) ook geen impact assessment is uitgevoerd. Wel heeft de Commissie een breed uitgezette tussentijdse evaluatie van de actie voor 2020–2033 uitgevoerd (COM(2025) 587), waaruit blijkt dat het initiatief een succes is, maar dat er ruimte is voor verbetering op het gebied van de Europese dimensie, langetermijneffecten, kennisoverdracht en communicatie.

Het kabinet betreurt dat er geen aparte impact assessment is gemaakt en hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijke effectenbeoordeling in lijn met het kabinetsbeleid en op grond van de 'Agenda voor betere regelgeving' van de Commissie.[1] Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het in dit geval gaat om de voortzetting van een bestaande actie met beperkte aanpassingen. De huidige actie is tussentijds uitgebreid geëvalueerd mede in voorbereiding op dit voorstel. Het wordt daarom niet nodig geacht alsnog aan te dringen op een impact assessment.

[1] Kamerstukken 2023-25, 21501, nr. 30-621

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht waarde aan het initiatief Culturele Hoofdsteden van Europa als instrument om culturele diversiteit, Europese identiteit en stedelijke ontwikkeling te stimuleren. Het Nederlandse beleid op het gebied van cultuur is gericht op verschillende aspecten. Cultuur heeft grote artistieke, economische en maatschappelijke waarde. Cultuur helpt mensen zichzelf en elkaar te leren kennen en geeft betekenis aan hun omgeving, heden en verleden. Cultuur is van en voor iedereen. Daarom is het belangrijk dat iedereen toegang tot cultuur heeft en dat inwoners van alle leeftijden en achtergronden actief daaraan kunnen participeren.

Het cultuurbeleid draagt bij aan duurzaamheid en maatschappelijke innovatie, waarbij het een rol speelt in de digitaliserings- en duurzaamheidstransitie. De kracht van culturele en creatieve sectoren kan ingezet worden voor innovatieve oplossingen.[2]

Monumenten, historische steden en dorpen, waardevolle cultuurlandschappen en culturele voorzieningen dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit van gebieden. Het aanwezige erfgoed vormt een inspiratiebron bij nieuwe ontwikkelingen zoals bij de woningbouwopgave.

Cultuur is dan ook van grote betekenis voor het vestigingsklimaat. Een rijk cultureel aanbod maakt steden en regio’s aantrekkelijk voor bedrijven, kennisinstellingen en internationaal talent. Een levendige culturele infrastructuur draagt bij aan leefbaarheid, ontmoetingen, creativiteit en innovatie. Investeren in cultuur is daarom ook een investering in economische kracht, werkgelegenheid en een aantrekkelijke omgeving.

De economische betekenis van cultuur reikt verder dan de culturele sector zelf. Culturele evenementen zorgen voor bestedingen in de gehele omgeving en zijn daarmee een belangrijke impuls voor de detailhandel en de toeristische sector. De aantrekkelijkheid van historische binnensteden, musea, festivals en podia is bovendien een belangrijke reden voor binnenlandse en buitenlandse bezoekers om door of naar Nederland te reizen.[3]

Een sterk cultureel aanbod maakt Nederland daarnaast aantrekkelijk als partner voor internationale programmering en culturele uitwisseling. Cultuur kan de internationale profilering van steden en regio’s versterken en Europese samenwerking bevorderen.

Tot nu toe hebben in Nederland drie steden de titel Culturele hoofdstad van Europa gedragen: Amsterdam in 1987, Rotterdam in 2001 en Leeuwarden in 2018. De voorbereidingen voor 2033, als Nederland weer aan de beurt is, zijn gestart.

---

[2] Kader internationaal cultuurbeleid 2025-2028, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 482, nr. 121

[3] Zie ook Kamerstukken 2025-2026, 32820-590 ‘Visie op cultuur en cultuursubsidies vanaf 2029’ volgt, 9 oktober 2026.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voortzetting van de actie Culturele Hoofdsteden van Europa, omdat het initiatief een waardevolle bijdrage levert aan de culturele, sociale en economische ontwikkeling van steden en regio's. Het voorstel sluit aan bij de Nederlandse prioriteiten op het gebied van cultuur, duurzaamheid, de leefomgeving en Europese samenwerking.

Het kabinet steunt het voorstel om de actie open te stellen voor (grensoverschrijdende) groepen steden. Dit kan (grensoverschrijdende) culturele samenwerking versterken en tegelijkertijd kleinere steden kansen bieden om mee te doen aan de actie. Wel zal het kabinet tijdens de besprekingen aandacht vragen voor de praktische uitwerking van dit voorstel.

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om de langetermijnstrategie te benadrukken. Ook waardeert het kabinet dat de Europese dimensie wordt versterkt, aangezien dit de reden voor het bestaan op Europees niveau van deze actie benadrukt. Kandidaat-steden kunnen dit zo beter meenemen in hun voorstellen. Daarnaast sluit dit goed aan bij de Nederlandse prioriteiten op het gebied van cultuur, duurzaamheid, de leefomgeving en Europese samenwerking.

De mogelijkheid om een titel in te trekken na gebleken ernstige tekortkomingen in de voorbereiding van een aangewezen Culturele Hoofdstad, nadat met de aangewezen hoofdstad en de betrokken lidstaat verschillende stappen via een dialoog zijn doorlopen, kan het kabinet steunen. Dit moet een uiterst middel zijn, waarvoor de vooraf te nemen stappen goed beschreven zijn in het voorstel, met goede betrokkenheid van de lidstaat in kwestie.

Het kabinet waardeert het dat in de jury naast deskundigen aangewezen door de Europese instituties, één tot tweenationaal aangewezen deskundigen zijn toegevoegd, net als in de huidige periode, zodat ook de nationale context door de jury wordt meegenomen. Ook de uitbreiding met een deskundige uit het nog op te zetten *Youth Cultural Ambassador Network* juicht het kabinet toe, om ook de stem van de jeugd te betrekken in het selectieproces. Met een deskundige aangewezen door de het Europees Economisch en Sociaalt Comité wordt het Europese maatschappelijk middenveld, inclusief werkgevers en werknemers en maatschappelijke organisaties beter betrokken.

Het kabinet steunt het voorstel dat de Commissie een netwerk van (voormalige, huidige en toekomstige) Culturele Hoofdsteden coördineert. Dit draagt bij aan kennisoverdracht en het delen van goede praktijken. Wat de voorgestelde gecoördineerde communicatiecampagnes op EU-niveau betreft is dit een goede aanvulling op de communicatie inzet van overheden en steden. Dit moet in samenwerking met de lidstaten worden uitgevoerd om de zichtbaarheid en impact te maximaliseren. Om flexibel te zijn bij uitbreiding van de EU voor 2041 kan de Commissie met een gedelegeerde handeling de kalender aanpassen van deelname van nieuwe lidstaten. Het kabinet constateert dat een besluit door het Europees Parlement of de Raad teruggedraaid kan worden, en kan om die reden instemmen met deze extra bevoegdheid voor de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn tevreden over de huidige actie van de Culturele Hoofdstad van Europa en lijken op het eerste gezicht positief te staan tegenover de voortzetting en actualisering van de actie. De meeste aanpassingen lijken over het algemeen op steun te kunnen rekenen. Het Europees Parlement steunt in het algemeen de Europese samenwerking op gebied van cultuur. De verwachting is dat ook zij het huidige voorstel zal kunnen steunen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 167, vijfde lid, VWEU Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om stimuleringsmaatregelen aan te nemen om de ontplooiing van de culturen van de lidstaten te bevorderen, onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid. Het voorstel ziet niet op harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. De EU heeft een aanvullende bevoegdheid op het gebied van cultuur (artikel 6, sub c, VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de diversiteit van culturen in Europa te beschermen en te bevorderen en hun gemeenschappelijke kenmerken voor het voetlicht te brengen, alsook een Europees gevoel van verbondenheid met een gemeenschappelijke culturele ruimte te versterken. Verder is het doel om via cultuur bij te dragen aan de duurzame en inclusieve ontwikkeling van steden overeenkomstig hun eigen strategieën en prioriteiten. Het nieuwe voorstel is erop gericht de actie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa te moderniseren en te vereenvoudigen. Allereerst is van belang dat het initiatief van de Culturele Hoofdsteden van Europa op lokaal en nationaal niveau wordt uitgevoerd. De cruciale rol van de EU bij de coördinatie tussen de lidstaten om de toepassing van gemeenschappelijke, duidelijke en transparante criteria te waarborgen, kan echter onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Een EU-aanpak is daarom nodig om de doelstellingen van het voorstel te bereiken en de zichtbaarheid en impact van het initiatief te maximaliseren. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de diversiteit van culturen in Europa te beschermen en te bevorderen en hun gemeenschappelijke kenmerken voor het voetlicht te brengen, alsook een Europees gevoel van verbondenheid met een gemeenschappelijke culturele ruimte te versterken. Verder is het doel om via cultuur bij te dragen aan de duurzame en inclusieve ontwikkeling van steden overeenkomstig hun eigen strategieën en prioriteiten. Het nieuwe voorstel is erop gericht de actie voor de Culturele Hoofdsteden van Europa te moderniseren en te vereenvoudigen. De EU ondersteunt de geselecteerde steden ook bij hun voorbereiding door middel van de aanbevelingen van de jury van Europese deskundigen, de uitwisseling van *best practices* tussen steden en een financiële bijdrage in de vorm van de Melina Mercouri-prijs. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen te bereiken, omdat het beperkt blijft tot de toepassing van gemeenschappelijke, duidelijke en transparante criteria, zonder de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten te harmoniseren. Het voorgestelde optreden eerbiedigt de nationale en regionale verscheidenheid van de culturen van de lidstaten en gaat niet verder dan noodzakelijk.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting, omdat de Melina Mercouri-prijs (€1,5 miljoen per stad) en de kosten voor de deskundigenjury al zijn inbegrepen in het programma Creatief Europa (of de opvolger daarvan, AgoraEU). De Commissie schat dat de totale kosten voor de periode 2034–2047 € 103,05 miljoen zullen bedragen (vastleggingen), en gefinancierd zullen worden uit de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 (en verder) 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

De financiële consequenties voor de Rijksoverheid beperken zich tot een incidentele eenmalige investering in de loop van deze actie richting 2047, als Nederland aan de beurt is.
De financiële consequenties voor medeoverheden zullen ook in de aanloop naar 2047 investeringen vergen. Dit gaat zowel om de steden die deelnemen aan de competitie, als voor de stad die uiteindelijk geselecteerd wordt om Culturele Hoofdstad van Europa in 2047 te worden. Nederland zal, net als in eerdere edities, eigen middelen inzetten voor de voorbereiding en uitvoering van het programma van een Nederlandse Culturele Hoofdstad. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden

ingepast op de begroting van het Ministerie van OCW, artikel 14, conform de regels van de budgetdiscipline. Bij eerdere Culturele Hoofdsteden van Europa in Nederland droegen ook het ministerie van Economische Zaken in het kader van inzet op toerisme en het ministerie van Buitenlandse Zaken bij.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Het bedrijfsleven, burgers en instellingen worden niet geraakt door dit voorstel. Daarom is er geen regeldruk voor hen. Wel kan de toename van culturele activiteiten in een Culturele Hoofdstad leiden tot tijdelijke economische voordelen. De werkgelegenheid kan tijdelijk toenemen door extra banen in de culturele sector, toerisme en horeca. In het toerisme zal een stijging te zien zijn van het aantal bezoekers, wat positief is voor de lokale economie. De actie kan bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en het vestigingsklimaat op de lange termijn, mede door het stimuleren van samenwerking van creatieve en digitale sectoren met kunstenaars en culturele organisaties.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
Het initiatief kan de internationale profilering van Europese steden versterken, wat positief is voor de concurrentiekracht van de EU op het gebied van cultuurtoerisme en creatieve industrie. Het kabinet ziet kansen voor kleinere steden om zich te profileren als culturele bestemmingen.

Het voorstel draagt bij aan de culturele diplomatie van de EU, door samenwerking met EVA-landen (Europese Vrijhandelsassociatie), kandidaat-lidstaten of potentiële kandidaat-lidstaten (bijvoorbeeld Oekraïne) en met Creative Europe/Agora EU geassocieerde derde landen. Dit versterkt de banden tussen de EU en deze landen en draagt bij aan de Europese integratie. Daarnaast sluit het initiatief aan bij de strategische agenda 2024–2029 van de Raad, waarin cultuur een centrale rol speelt in de externe betrekkingen van de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor de nationale of decentrale regelgeving. Nederland hoeft geen nieuwe wetgeving te implementeren. Wel zullen lokaal en regionaal afspraken moeten worden gemaakt over de voorbereiding en uitvoering van het programma van een Nederlandse Culturele Hoofdstad. Er zijn geen gevolgen voor de *lex silencio positivo*.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
In het voorstel wordt de Commissie de bevoegdheid toegekend tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen (artikel 3, tweede, derde en vijfde lid van het voorstel). In gevallen van overmacht, die gevolgen hebben voor een aangewezen stad en de start van de activiteiten van het jaar van de titel vertragen, kan de kalender in de bijlage door de Commissie door middel van een gedelegeerde handeling worden gewijzigd. Die bevoegdheid heeft de Commissie ook bij uitbreiding

van de EU. Landen die vóór 1 januari 2041 tot de Unie toetreden, kunnen deelnemen aan de actie. Het kabinet vindt de bevoegdheidsdelegatie op deze wijze inhoudelijk voldoende afgebakend.

Het kabinet acht toekenning van de gedelegeerde bevoegdheid mogelijk, omdat het de aanpassing van de kalender in de bijlage betreft en dus geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het wenselijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten voor het wijzigen van de bijlage. Daarnaast kan het kabinet zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de handeling leidt tot een aanvulling van de verordening. Wat betreft de duur van de delegatie merkt het kabinet op dat de bevoegdheid wordt toegekend voor onbepaalde tijd (artikel 18, tweede lid) en kan worden ingetrokken door het EP of de Raad (artikel 18, derde lid).

De gedelegeerde handelingen stelt de Commissie vast overeenkomstig na raadpleging van deskundigen overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde handeling treden slechts in werking op voorwaarde dat de Raad en het Parlement geen bezwaar maken.

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

Het besluit treedt in werking op de dag na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. In verband met de genoemde termijnen voor de indiening van kandidaturen, moet het besluit tenminste zes jaar voor 2034, uiterlijk in 2027 worden vastgesteld, zodat steden voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden voor de start van het jaar van de titel in 2034. Deze termijn is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling (artikel 17), die gelijk is aan de evaluatiebepaling in de huidige actie, waarin wordt geregeld dat elke betrokken stad verantwoordelijk is voor de evaluatie van de resultaten van zijn jaar als Culturele Hoofdstad van Europa. Het kabinet acht een zelfevaluatie door de steden wenselijk omdat dit andere steden kan helpen bij de voorbereidingen. Ook wordt de impact van de actie hierdoor zowel voor de stad, de omringende regio als voor het nationale niveau duidelijk. Hiervoor stelt de Commissie met het oog op de coherentie van de evaluatieprocedure gemeenschappelijke richtsnoeren en indicatoren voor de betrokken steden vast.

Naast de evaluaties door de steden blijft de Commissie ervoor zorgen dat er regelmatig een externe en onafhankelijke evaluatie van de resultaten van de actie wordt verricht. Het kabinet acht dit wenselijk omdat alle Europese steden en met name de toekomstige Culturele Hoofdsteden van Europa hier nuttige lessen uit kunnen trekken. In de evaluatie van de Commissie wordt de actie tevens in haar geheel beoordeeld, met inbegrip van de efficiëntie van de processen voor de uitvoering van de actie, de impact ervan en eventuele verbeteringen van de actie. Hierbij pleit het

kabinet ervoor dat ook de desbetreffende lidstaat bij de evaluatie wordt geraadpleegd, om nationale inzichten te integreren, met respect voor de onafhankelijkheid van deze evaluatie.

Op basis van deze evaluatieverslagen legt de Commissie het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's tussentijdse verslagen (uiterlijk 31 december 2038 en 2043) voor en een ex-post verslag (uiterlijk 31 december 2048), vergezeld van eventuele relevante voorstellen.

e) Constitutionele toets
Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving
De uitvoerbaarheid van het voorstel is goed gewaarborgd. De Commissie, lidstaten en aangewezen steden hebben duidelijke taken en verantwoordelijkheden. De Commissie coördineert en monitort de actie en geeft financiële steun met de Melina Mercouri-prijs als de stad daarvoor in aanmerking komt. De lidstaten organiseren de nationale competities, wijzen de steden aan op basis van de aanbevelingen in het selectieverslag van de jury, en ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering. De steden ontwikkelen een cultureel programma, en dragen zorg voor (tussentijdse) evaluaties en rapportages.
In Nederland zal de uitvoering primair worden gecoördineerd door het ministerie van OCW, in samenwerking met lokaal en regionaal bestuur, culturele instellingen en toeristische organisaties. Bij de vorige Culturele Hoofdsteden was er ook samenwerking met het ministerie van BZ en EZK.

De handhaafbaarheid is bij dit voorstel niet relevant, omdat het initiatief vrijwillig is en geen sancties bevat. Wel zal de Commissie toezien op de nakoming van de criteria en de aanbevelingen van de jury. In geval van ernstige tekortkomingen kan de titel worden ingetrokken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden
Er zijn geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan de implicaties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder geopolitieke aspecten. Het initiatief is primair gericht op Europese steden, maar kan indirect bijdragen aan de culturele uitwisseling en samenwerking met landen buiten de EU.

Fiche 3: Verordening en mededeling inzake EU KIDS Act

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende verantwoordelijke en betrouwbare digitale ruimten op internet voor kinderen in de EU (EU KIDS Act)

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: een EU-aanpak voor de online veiligheid van kinderen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026)681

COM(2026)680

d) EUR-Lex

KIDS Act: EUR-Lex - 52026PC0681 - EN - EUR-Lex

Mededeling: EUR-Lex - 52026DC0680 - EN - EUR-Lex

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

SWD(2026)681

f) Behandelingstraject Raad

Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 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 17 september 2026 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een verordening betreffende verantwoordelijke en betrouwbare digitale ruimten op het internet voor kinderen in de EU (hierna: *EU KIDS Act*) en een mededeling over een Europese aanpak om kinderen online te beschermen. De Commissie geeft aan dat minderjarigen steeds meer tijd online besteden en kunnen worden blootgesteld aan verschillende risico's, zoals cyberpesten, verslavend ontwerp van digitale diensten of schadelijke content, die impact kunnen hebben op hun mentale en fysieke gezondheid.

Het voorstel voor de *EU KIDS Act* specificeert de Digital Services Act (DSA) en vult deze en de AI-Verordening (AI Act) aan. Het voorstel introduceert geharmoniseerde regels ter bescherming van minderjarigen aan de hand van vijf onderdelen: 1) een minimumleeftijd voor sociale media en videoplatforms, 2) veiligheidseisen aan het ontwerp (*safety by design*) van verschillende typen diensten, 3) ouderlijk toezicht en verificatiemogelijkheden voor ouderlijke verantwoordelijkheid 4) leeftijdsbevestiging en 5) toezicht en handhaving. Het voorstel is van toepassing op online socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, online games, *AI companions*, AI-chatbots voor algemene conversaties (hierna: AI-chatbots), appstores (een type onlinetussenhandelsdienst dat gericht is op softwareapplicaties als te verstrekken product of dienst) en besturingssystemen. Het voorstel voorziet in enkele expliciete uitzonderingen, waaronder bepaalde niet-commerciële encyclopedieën, onderwijs- en wetenschappelijke diensten, opensourcediensten en overheidsdiensten.

Ten aanzien van het eerste onderdeel stelt de Commissie een geharmoniseerde minimumleeftijd voor socialenetwerkdiensten en videoplatformdiensten voor. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende leeftijdsgroepen, zodat zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij de risico's van de verschillende diensten voor de ontwikkelfase van kinderen. Ten eerste wordt een minimumleeftijd van 15 jaar voorgesteld voor het aanmaken van een zelfstandig account voor socialenetwerk- en videoplatformdiensten, indien deze een risico bevatten voor de privacy, veiligheid of beveiliging van een minderjarige onder de 15 jaar.
Ten tweede kunnen kinderen tussen de 13 en 15 jaar via hun ouders of voogden een 'mini-account' aanmaken met beperkte en leeftijdsgeschikte functionaliteiten. Dit account wordt beheerd door de ouder of voogd. Ten derde moeten minderjarigen tussen de 15 en 18 jaar toegang hebben tot een omgeving die veilig is ontworpen. Ten vierde mogen kinderen onder de 13 jaar beperkte toegang krijgen tot kindvriendelijke videoplatforms via een account van hun ouders of voogden. Kindvriendelijke videoplatforms worden onder meer verplicht om instrumenten beschikbaar te stellen voor ouders of voogden om toezicht te houden, een risicobeoordeling te publiceren en maatregelen te nemen om risico's voor minderjarigen te mitigeren.

In het tweede onderdeel stelt de Commissie voor dat digitale diensten die onder de reikwijdte van het voorstel vallen, met uitzondering van besturingssystemen, moeten voldoen aan de eisen voor een veilig ontwerp. Voor online socialenetwerk- en videoplatformdiensten worden veiligheidseisen

gesteld ten aanzien van verslavend ontwerp, aanbevelingssystemen, veilige accountinstellingen, contacten en interacties en economische transacties. Voor *AI-companions* en *AI-chatbots* worden eisen gesteld aan de bescherming van de gezondheid, veiligheid, fundamentele rechten, waaronder het tegengaan van verslavende elementen. Voor online games gelden eisen ter bescherming van de privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen en tegen compulsief en excessief gebruik. Verder zal voor appstores een leeftijdsclassificatiesysteem moeten gelden, waarmee moet worden voorkomen dat minderjarigen toegang krijgen tot of aankopen doen van voor hun leeftijd ongeschikte digitale diensten of waarvoor een wettelijke minimumleeftijd geldt. Hiervoor worden gedragscodes ontwikkeld.

In het derde onderdeel worden aanbieders van digitale diensten (met uitzondering van besturingssystemen en appstores) verplicht om instrumenten aan te bieden voor ouders voor onder meer het instellen van schermtijd en het goedkeuren van contacten. Daarnaast wordt voorgesteld aanbieders te verplichten de ouderlijke verantwoordelijkheid te verifiëren op een wijze met een hoog niveau van privacy- en gegevensbescherming. Dit moet gaan gelden voor het gebruik van de hulpmiddelen voor ouderlijk toezicht, het aanmaken van mini-accounts of het aanmaken van een kindvriendelijk account voor een videoplatformdienst. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle ouders of voogden makkelijk en gratis een bewijs kunnen opvragen om hun ouderlijke verantwoordelijkheid aan te tonen.

Het vierde onderdeel maakt onderscheid tussen leeftijdsverificatie en andere vormen van leeftijdsbevestiging. Iedere vorm van leeftijdsbevestiging vereist een hoog niveau van nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, beveiliging, robuustheid, privacy- en gegevensbescherming, non-discriminatie en gebruik van *zero knowledge proof-cryptografie (ZKP)*. Voor het aanmaken van een account voor een socialenetwerk- of videoplatformdienst wordt voorgesteld dat exclusief gebruik dient te worden gemaakt van leeftijdsverificatie middels gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie oplossingen en leeftijdsbewijzen conform de *EU Age Verification Scheme*. Hiermee bouwt de Commissie rechtstreeks voort op de Europese aanbeveling inzake leeftijdsverificatie.[1]

Voor bestaande accounts hoeft geen leeftijdsverificatie plaats te vinden indien sprake is van een hoge mate van zekerheid over de leeftijd van de gebruiker. Verder moeten lidstaten minstens één gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie-oplossing kosteloos aanbieden. Andere vormen van leeftijdsbevestiging zijn mogelijk met betrekking tot bepalingen voor veiligheidseisen en leeftijdsclassificatie in appstores. Ook deze vormen moeten voldoen aan onder andere een hoog niveau van privacy en gegevensbescherming.

In het vijfde onderdeel stelt de Commissie regels voor de handhaving voor. Dit sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande structuren van de DSA, de AI Act en de Algemene Verordening

[1] Zie in dit kader het BNC-fiche Leeftijdsverificatie van 11 september jl. (Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, kamerstuk 2026Z18709.)

Gegevensbescherming (AVG). De bevoegde autoriteit verschilt per type dienst. Voor socialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, videogamesplatforms en app stores, die onder de DSA vallen, verloopt het toezicht via de bestaande DSA-structuur. Voor *AI-companions* en chatbots wordt aangesloten bij het toezichtskader van de AI Act. Voor online videogames, die niet onder de DSA vallen, moeten lidstaten een bevoegde autoriteit aanwijzen. De nationale gegevensbeschermingsautoriteiten houden toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, specifiek als het gaat om leeftijdsbevestiging. Tot slot wordt voorgesteld om een jaarlijkse vergoeding in rekening te brengen bij *very large online platforms* (VLOP's) om onder andere de toezicht kosten te dekken.

Verder worden er voor VLOP's aanvullende regels voorgesteld. Ten eerste dienen VLOP's van socialenetwerk- en videoplatformdiensten periodiek aan de Commissie te rapporteren over hoe zij voldoen aan de verplichtingen voor de toepasselijke minimumleeftijd en leeftijdsbevestiging. Dit moet, op eigen kosten, worden gecontroleerd door onafhankelijke auditors. Ten tweede geldt dat nieuwe functionaliteiten en functies beoordeeld moeten worden op veiligheid door de Commissie, voordat deze op de markt gebracht mogen worden. Ten derde geldt voor VLOP's dat de effectiviteit van de maatregelen voor de veiligheid van ontwerp moet worden gemonitord, getest en geëvalueerd.

De mededeling omvat een bredere Europese aanpak om kinderen in de online wereld te beschermen. In aanvulling op het voorstel voor de KIDS Act worden toekomstige initiatieven aangekondigd: *Digital Fairness Act* (DFA), herziening verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (CPC-verordening), herziening van de audiovisuele mediadiensten richtlijn (AVMSD), actieplan voor het beschermen van kinderen tegen criminaliteit, en een onderwijspakket. Daarnaast zal de Commissie ondersteunende maatregelen (blijven) nemen, zoals cofinanciering van *Safer Internet Centers*, monitoring van de impact van de maatregelen en versterken van samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen formeel impact assessment uitgevoerd. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Zonder een impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de economische, sociale en ecologische gevolgen van de wijzigingen in wetgeving. Als de Commissie geen impact assessment presenteert of als deze onvoldoende informatie oplevert om de voorstellen goed te kunnen beoordelen, zal het kabinet zelf het nodige doen om zich een beeld te vormen van de effecten van het voorstel. .

Wel heeft de Commissie een analyse van de impact opgenomen van de EU KIDS Act in het *Staff Working Document* (SWD).[2] De onderbouwing van deze analyse is gebaseerd op het rapport van het *special panel on child safety online* (hierna: special panel) en op impact assessments van bestaande (zoals DSA, DMA, AI ACT) en toekomstige (zoals DFA en de herziening van de AVMSD) wetgeving. Ook wordt voortgebouwd op ervaringen ten aanzien van de implementatie en

[2] Te raadplegen via https:/eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52026SC0681

handhaving van de DSA, en samenwerking met derde landen. Daarnaast laat de Commissie een onderzoek uitvoeren naar de impact van leeftijdsbevestiging op fundamentele rechten en de economische impact op de digitale diensten. De resultaten worden in het vierde kwartaal van dit jaar verwacht. In de analyse heeft de Commissie de impact bezien ten opzichte van een toekomstbeeld waarin 27 verschillende nationale regelgevingen gelden.

De Commissie heeft verschillende beleidsopties onderzocht en inhoudelijk afgewogen. Ten eerste adviseerde het special panel een EU-brede toegangsbeperking tot sociale media voor kinderen onder de 13 jaar. De Commissie heeft deze leeftijdsgrens voor het autonoom aanmaken van een account op risicovolle socialenetwerk- en videoplatformdiensten echter verhoogd naar 15 jaar. Uit neurowetenschappelijk en psychologisch onderzoek blijkt namelijk dat jongeren van 13 tot 15 jaar zich op het piekpunt van hun ontwikkelingskwetsbaarheid bevinden waardoor verslavende en risicovolle platformfunctionaliteiten juist in deze fase de grootste schade aanrichten. Om de maatregel proportioneel te houden, heeft de Commissie voor een leeftijdsgerichte aanpak gekozen: ouders of voogden krijgen de mogelijkheid om voor 13 tot 15-jarigen accounts aan te maken met beperkte functionaliteiten en verhoogde veiligheidswaarborgen. Ook is de leeftijdgrens alleen van toepassing op socialenetwerk- en videoplatformdiensten met risicovolle kenmerken (en niet op alle socialenetwerk- en videoplatformdiensten).
Ten tweede onderzocht de Commissie een breed ex-ante autorisatiestelsel, waarbij álle digitale diensten die toegankelijk zijn voor kinderen door toezichthouders zouden moeten worden goedgekeurd voordat zij op de markt gebracht worden. Deze optie is afgewezen vanwege zwaarwegende juridische en praktische bezwaren. Verplichte voorafgaande goedkeuring is strijdig met het verbod op voorafgaande autorisatie uit de E-Commerce Richtlijn.[3] Het voorstel biedt geen ruimte om op nationaal niveau een leeftijdsgrens te bepalen, omdat harmonisatie rechtszekerheid biedt, gelijke bescherming van kinderen bevordert en de nalevingskosten voor bedrijven verlaagt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft naar een veilige en gezonde online omgeving voor kinderen, waarbij digitale diensten vanaf het ontwerp rekening moeten houden met de belangen van kinderen (*safety by design*). Centraal hierin staan drie principes: 1) bescherming van kinderen, 2) het verantwoordelijk houden van aanbieders van digitale diensten voor de online veiligheid van kinderen die hun diensten gebruiken en 3) het digitaal weerbaar maken van kinderen en hun omgeving. Om deze principes in de praktijk te brengen, zet het kabinet in op een samenhangende aanpak langs vijf pijlers: I) inzet op wetgeving, II) toezicht en handhaving, III) het beter toerusten van ouders, opvoeders en professionals, IV) onderwijs dat ondersteunt bij het vergroten van digitale vaardigheden en V) het betrekken van kinderen en opvoeders bij beleid en het faciliteren en

[3] RICHTLIJN 2000/31/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”).

versterken van de samenwerking. Het kabinetsbeleid op het gebied van het beschermen van minderjarigen online wordt uitgebreid uiteengezet in de strategiebrief kinderrechten online 2026.[4]

Het kabinet is van mening dat de online wereld volop kansen biedt voor kinderen, maar ziet tegelijkertijd ook toenemende risico's voor kinderen online. Zoals opgenomen in het coalitieakkoord, ziet het kabinet noodzaak tot een Europese minimumleeftijd van 15 jaar voor sociale media zolang deze onvoldoende veilig zijn voor kinderen.[5] Een minimumleeftijd is geen doel op zich, maar een noodzakelijke aanvullende maatregel binnen een bredere set aan maatregelen om kinderen een veilige online omgeving te bieden. Het kabinet heeft in dit kader, samen met Spanje, een non-paper opgesteld met een aantal aandachtspunten voor de introductie van een Europese minimumleeftijd.[6] Zo mag een minimumleeftijd geen disproportionele inbreuk vormen op fundamentele rechten, dient leeftijdsverificatie met maximale bescherming van de privacy plaats te vinden en moeten alleen onveilige sociale media of eventueel andere digitale diensten onderworpen worden aan een minimumleeftijd. Er geldt momenteel in Nederland een leeftijdsgrens van 16 jaar voor minderjarigen om zelfstandig toestemming te geven voor het verwerken van persoonsgegevens.[7]

Het kabinet zet in op Europese harmonisatie om fragmentatie van de interne markt te voorkomen en een gelijk speelveld voor kinderen in de EU te waarborgen. Tevens staat het kabinet positief tegenover een EU-geharmoniseerde aanpak voor leeftijdsverificatie, en wordt er op nationaal niveau gekeken naar de mogelijkheden voor de integratie van de EU-blauwdruk specificatie in *European Digital Identity Wallets* (EDI-*wallets*), in combinatie met een stelsel van erkende betrouwbare derde partijen.[8]

Het kabinet zet bovendien in op sterk en doelgericht toezicht, onder meer via (de evaluatie van) de DSA en de AI Act. Het kabinet verankert digitale geletterdheid als onderdeel van het curriculum voor het primair en voortgezet onderwijs en ondersteunt mediawijsheid via het Netwerk Mediawijsheid. Ook betrekt het kabinet kinderen, ouders en opvoeders structureel bij beleidsontwikkeling, onder meer via de Jongerenraad Digitalisering en de Ouderraad online kinderrechten (i.o.). Tot slot werkt het kabinet samen met het Nederland Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) aan de totstandkoming van de Digitale Kijkwijzer.

---

[4] Tweede Kamer, Kamerbrief inzake strategie online kinderrechten, 5 oktober 2026, Kamerstuk 2026Z20985.
[5] Coalitieakkoord 2026-2030: Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland, VVD, D66 & CDA, 30 januari 2026, Tweede Kamer, kamerstuknummer 2026D04554.
[6] Tweede Kamer, Kamerbrief inzake het non-paper Europese minimumleeftijd sociale media, 11 september 2026, Kamerstuk 2026D42912.
[7] Volgend uit artikel 8 AVG en artikel 5 UAVG, onlangs aangescherpt in de Verzamelwet Gegevensbescherming (Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 2.)
[8] Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, Kamerstuk 2026Z18709.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met het voorstel inzet op betere bescherming van kinderen online. Het kabinet onderschrijft de brede aanpak die de Commissie hanteert en het uitgangspunt dat de bewijslast om aan te tonen of een dienst veilig genoeg is voor kinderen in beginsel bij de platforms moet liggen. Dit sluit aan bij de bredere doelstelling van het kabinet om een veilige en gezonde online omgeving voor kinderen te creëren. Wel heeft het kabinet vraagtekens bij de uitgebreide inzet op ouderlijk toezicht in het voorstel, vanwege privacygerelateerde risico's bij de verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid en risico's op ongelijkheid. Daarnaast is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie om de regels te harmoniseren, waaronder de minimumleeftijd, zodat er geen lappendeken ontstaat van verschillende nationale maatregelen. Verder is het kabinet voorzichtig positief over het voorstel voor een geharmoniseerd kader voor leeftijdsbevestiging, maar ziet het risico's voor fundamentele rechten. De nadere onderbouwing wordt hieronder toegelicht.

Het kabinet is vooralsnog positief over de reikwijdte van het voorstel en de keuze om verplichtingen te stellen aan digitale diensten. Het kabinet zal hierbij afwegen of de reikwijdte van de maatregelen noodzakelijk en proportioneel is in relatie tot de doelen van het voorstel. Daarnaast zal het kabinet beoordelen of de voorgestelde definities duidelijk, toekomstbestendig en niet te makkelijk te omzeilen zijn. Het kabinet wil voorkomen dat nieuwe technologieën of bestaande vergelijkbare digitale diensten die schadelijke risico's bevatten buiten de reikwijdte van de EU KIDS Act gaan vallen. Wat betreft de aanvullende regels voor VLOP's ziet het kabinet aanleiding om te kijken of dit niet ook zou moeten gelden voor de AI-chatbots en de grote aanbieders daarvan.

Verder is het kabinet in beginsel positief over de voorgestelde minimumleeftijd van 15 jaar voor het aanmaken van zelfstandige accounts voor socialenetwerk- en videoplatformdiensten en de risicogebaseerde benadering die de Commissie kiest. Dit sluit aan op de Nederlandse inzet voor een Europese minimumleeftijd van 15 jaar, zolang sociale media onvoldoende veilig zijn. Voor het kabinet is het van belang dat een minimumleeftijd geen onevenredige inbreuk vormt op de fundamentele rechten van burgers, waaronder volwassenen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen in hoeverre de minimumleeftijd nog een noodzakelijke maatregel is als de socialenetwerk- en videoplatformdiensten aantoonbaar voldoen aan de *safety by design* vereisten en daarmee ook veilig genoeg zijn voor kinderen. Het kabinet zal aan de Commissie vragen of dit ook na inwerkingtreding van het eventuele wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Het uitgangspunt van het kabinet is immers dat kinderen wel toegang moeten hebben tot socialenetwerk- en videoplatformdiensten die veilig genoeg zijn.

Het kabinet voorziet risico's bij de maatregelen voor ouderlijk toezicht, waaronder de toegang van kinderen tussen de 13 en 15 jaar tot socialenetwerk- of videoplatformdiensten met 'mini-accounts' via hun ouders. Het kabinet merkt hierbij op dat kinderen tussen de leeftijd van 13 en 15 jaar nog kwetsbaar zijn. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet twijfels over de vraag of een mini-account voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van deze leeftijdsgroep en in hoeverre

aanbieders van sociale netwerk- en videodiensten zich daadwerkelijk aan de bijbehorende beschermingsmaatregelen committeren. Het kabinet ziet eveneens privacyrisico's bij de verplichte verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet is van oordeel dat ook systemen waarbij ouders of andere derden verantwoordelijk worden gemaakt voor toegang ingrijpend kunnen zijn en onvoorziene risico's kunnen creëren. Daarnaast vereisen zij vaak de uitwisseling van extra persoonsgegevens. Naast privacygerelateerde risico's ziet het kabinet ook het risico dat dergelijke systemen ongelijkheid veroorzaken, omdat niet ieder kind dezelfde ondersteuning of toegang tot begeleiding heeft. Het kabinet is verder nog aan het onderzoeken of de verplichte verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid technische uitvoeringsproblemen met zich mee zal brengen. Daarom zal het kabinet zo terughoudend mogelijk omgaan met ouderlijke toestemming voor toegang tot socialenetwerk-of videoplatformsdiensten als mitigerende maatregel. De verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid dient niet te leiden tot verwerking van meer persoonsgegevens dan noodzakelijk om vast te stellen dat de betreffende volwassene de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt. Daarbij moet worden voorkomen dat aanbieders structureel inzicht krijgen in de relatie tussen ouder en kind of in het online gedrag van het kind. Het kabinet heeft twijfels over de mate waarin platforms zich op dit terrein zullen inspannen.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om veiligheidseisen te stellen aan het ontwerp van de digitale diensten die onder de scope vallen van het voorstel. Het kabinet vindt het een stap in de juiste richting dat de veiligheidseisen van de richtsnoeren van artikel 28 DSA grotendeels zijn gecodificeerd en geconcretiseerd. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op sterke waarborgen voor bescherming van minderjarigen en effectiviteit van de eisen. Hierbij zal het kabinet onder meer kijken of sommige bepalingen niet moeten worden aangescherpt of verbreed en zal onder de aandacht brengen dat de bepalingen op een zodanige wijze worden geformuleerd, dat ze handhaafbaar zijn voor toezichthouders. Het kabinet heeft namelijk wel twijfels over de handhaafbaarheid van de veiligheidseisen die worden gesteld aan aanbevelingssystemen. De vraag is in hoeverre te controleren is dat een minderjarige in een "informatiefuik" terecht komt. Ten aanzien van het voorstel voor een leeftijdsclassificatiesysteem bij appstores heeft het kabinet twijfels over de proportionaliteit. Door deze leeftijdsclassificatie te koppelen aan toegang ontstaat mogelijk een strengere minimumleeftijd voor toegang tot apps dan voor het aanmaken van een account voor onlinesocialenetwerkdiensten en van videoplatformdiensten. Het kabinet zal de Commissie hierover om verduidelijking en onderbouwing vragen. Bij het classificatiesysteem van appstores zal het kabinet tijdens de onderhandelingen aangeven dat kan worden voortgebouwd op bestaande systemen om zo onnodige regeldruk te voorkomen, waarbij wel voldoende oog moet zijn voor publieke waarden en onafhankelijk toezicht. Daarnaast is het kabinet van mening dat transparantie over het aangaan van economische transacties relevant is voor alle consumenten (niet alleen minderjarigen) en voor alle online diensten en zal in dat kader kijken of het verplaatsen van de regelgeving hierover naar de aankomende *Digital Fairness Act* (het wetgevend voorstel hiervoor wordt verwacht in het vierde kwartaal van dit jaar) niet geschikter is.

Het kabinet is voorzichtig positief over het geharmoniseerde Europese kader op het gebied van leeftijdsbevestiging, waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen leeftijdsbevestiging in het algemeen en leeftijdsverificatie specifiek. Het kabinet onderschrijft daarbij het punt van de Commissie dat een zelfverklaring niet voldoende is. Het kabinet is positief over het voorstel dat voor leeftijdsverificatie uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van oplossingen en leeftijdsbewijzen die gecertificeerd zijn conform de vereisten van het *EU-Age verification scheme* en dat gebruik moet worden gemaakt van *zero knowledge proof*. De technische specificaties van het *EU Age Verification Scheme* (zoals certificerings- en interoperabiliteitsvereisten) dienen daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten aan en voort te bouwen op de architectuur, standaarden*, trust framework* en *governance* van de herziene eIDAS-verordening.[9] Het kabinet staat daarnaast positief tegenover integratie in EDI-*wallets*. Het kabinet benadrukt wel dat het gebruik van EDI-*wallets* op grond van de eIDAS-verordening vrijwillig is voor burgers. Daarom moet er altijd een passend (en eventueel offline) alternatief beschikbaar blijven voor mensen die geen wallet willen of kunnen gebruiken, om uitsluiting van (onder andere kwetsbare) groepen burgers te voorkomen. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de proportionaliteit van de inzet van andere vormen van leeftijdsbevestiging zoals leeftijdsschatting op basis van gedragssignalen bij reeds bestaande accounts, veilige ontwerp en appstores. Het kabinet ziet mogelijke meerwaarde in leeftijdsschatting en andere vormen van leeftijdsborging als aanvullende of risico gestuurde instrumenten ten behoeve van de gebruiksvriendelijkheid, bijvoorbeeld wanneer een hoge mate van zekerheid niet noodzakelijk is of als onderdeel van een eerste beoordeling. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat alternatieve vormen van leeftijdsbevestiging vaak risico's met zich meebrengen. Het kabinet acht het daarom van belang dat alternatieve vormen van leeftijdsborging niet leiden tot gedragsprofilering of andere vormen van grootschalige monitoring van gebruikers. In het bijzonder bij leeftijdsschatting op basis van gezichtskenmerken of gedragsgegevens moeten de privacy-, discriminatie- en nauwkeurigheidsrisico's zorgvuldig worden meegewogen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de Commissie de technische en juridische vereisten voor alternatieve leeftijdsbevestiging oplossingen tijdig en concreet uitwerkt. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor het risico op doelverschuiving, waarbij de voor leeftijdsverificatie ontwikkelde infrastructuur op termijn ook voor andere doeleinden wordt ingezet.

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel dat lidstaten de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen om te zorgen voor de kosteloze beschikbaarheid van tenminste één gecertificeerde EU-leeftijdsverificatie-oplossing. Het kabinet is reeds aan het onderzoeken hoe een publiek beheerd mechanisme, zoals integratie van de EU-blauwdruk specificaties in EDI-*wallets*, in combinatie met een stelsel van erkende betrouwbare derde partijen kan worden vormgegeven. Tegelijkertijd dient hierbij de kanttekening te worden gemaakt dat er in de nationale context te veel juridische, technische en organisatorische drempels geïdentificeerd zijn om op korte termijn een

[9] VERORDENING (EU) Nr. 910/2014 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

leeftijdsverificatie-oplossing aan te bieden.[10] Dit is een aandachtspunt voor de mogelijke implementatietermijnen van het voorstel.

Verder is het kabinet voorzichtig positief over het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige toezichtstructuur voor digitale diensten. Het kabinet ziet echter wel potentiële risico's op versnippering van het toezicht en een verdere complicering van het toezichtsveld. Het kabinet hecht waarde aan het waarborgen van zo veel mogelijk consistentie in het toezicht op zowel nationaal als Europees niveau, zonder af te doen aan de onafhankelijkheid van toezichthouders. Voor bepaalde diensten kan het in sommige gevallen ook wenselijk zijn dat meer bedrijven onder toezicht van de Europese Commissie gaan vallen, omdat deze digitale diensten grensoverschrijdend aangeboden worden. Daarbij is het specifieke mediatoezicht op de videoplatformdiensten, dat volgt uit de Richtlijn audiovisuele mediadienst, niet benoemd in dit voorstel van de Commissie. Het betrekken van alle relevante toezichthouders acht het kabinet wel van belang.

Het kabinet staat verder positief tegenover de voorgestelde aanvullende verplichtingen voor aangewezen VLOP's en zeer grote onlinezoekmachines (VLOSE's). Deze aanvullende verplichtingen sluiten goed aan bij de bestaande verplichtingen inzake de beoordeling en beperking van systeemrisico's onder de DSA.

Het kabinet verwelkomt de mededeling en acht het positief dat de *EU KIDS Act* onderdeel vormt van een breder pakket aan maatregelen. De benadering van de Commissie voor een breder pakket aan beleidsinstrumenten sluit aan bij het Nederlandse beleid. Daarnaast dragen de ondersteunende maatregelen van de Commissie bij aan een geharmoniseerde Europese aanpak in de bescherming van minderjarigen online. De aangekondigde toekomstige initiatieven zal het kabinet op hun merites beoordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een grote meerderheid van de lidstaten verwelkomt het voorstel en is positief over de doelstellingen uit de *EU KIDS Act*. Een meerderheid van de lidstaten is voorstander van een minimumleeftijd voor sociale media, evenals verdere maatregelen voor aanbieders om te zorgen voor een veilig ontwerp van hun diensten. Op meer detailniveau hebben veel lidstaten momenteel nog een studievoorbehoud, bijvoorbeeld ten aanzien van het bepalen van de ouderlijke verantwoordelijkheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten aanzien van de leeftijdsgrens voor sociale media hebben enkele lidstaten verzocht om meer ruimte te laten voor lidstaten om een nationale leeftijdsgrens te kunnen vaststellen wanneer zij dat nodig achten. Minstens negen lidstaten hebben reeds nationale wetsvoorstellen voor een nationale minimumleeftijd genotificeerd bij de Commissie. Een aantal lidstaten heeft aangegeven de processen voor nationale wetgeving voort te zetten gedurende de onderhandelingen van de *EU KIDS Act*.

[10] Tweede Kamer, Fiche inzake aanbeveling gemeenschappelijk kader leeftijdsverificatie, 11 september 2026, kamerstuk 2026Z18709.

Het Europees Parlement heeft nog geen commissie of rapporteur aangewezen voor de behandeling van dit voorstel. Uit een eerste bespreking komt naar voren dat een meerderheid voorstander is van aanvullende Europese maatregelen om kinderen online te beschermen. Dit sluit aan op eerder aangenomen resoluties[11] waarin wordt opgeroepen tot onder andere privacyborgende leeftijdsverificatie, aanvullende verplichtingen voor AI-modellen en -c*ompanions*, een Europese minimumleeftijd van 16 jaar voor sociale media en tegengaan van verslavend ontwerp. Wel vraagt een groot aantal leden aandacht voor het risico op overregulering, aantasting van keuzevrijheid en een te grote rol van de overheid ten opzichte van ouders.

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. De voorgestelde rechtsgrondslag voor het wetsvoorstel is artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid harmonisatiemaatregelen te treffen ter waarborging van de goede werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel bijdraagt aan de interne markt omdat het beoogt de online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Wel benadrukt het kabinet dat specifieke maatregelen gericht op het bevorderen van digitale vaardigheden, detachering van ambtenaren bij de Europese Commissie, en overheidssystemen gericht op burgerzaken (zoals de genoemde openbare database voor ouderlijke verantwoordelijkheid) vallen onder de nationale bevoegdheid van de lidstaten. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, eerste lid, onderdeel a VWEU).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op gezamenlijke standaarden voor de Europese interne markt voor digitale diensten die grensoverschrijdend zijn (artikel 114 VWEU). Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op grond van artikel 4, lid 2, 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

[11] 2025/2081 (INI), European Parliament resolution of 17 September 2026 on the impact of social media and the online environment on young people en 2025/2060 (INI), European Parliament resolution of 26 November 2025 on the protection of minors online.

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 voorstel voor een verordening is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Voorliggend voorstel verwezenlijkt een gelijk niveau van online bescherming van kinderen in de EU. Gezien de grensoverschrijdende aard van de diensten die onder deze verordening vallen, kan de doelstelling van het voorstel onvoldoende door de lidstaten verwezenlijkt worden op centraal, lokaal of regionaal niveau. Door het wetvoorstel wordt het gelijk speelveld op het terrein van providers van online diensten die zich (mede) richten aan kinderen verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor deze diensten weggenomen. Nationale regelgeving kan leiden tot verschillende leeftijdsgrenzen en verplichtingen voor aanbieders van digitale diensten, hetgeen kan leiden tot vermindering van juridische zekerheid voor zowel providers als kinderen, eenvoudigere omzeiling van regelgeving, complicaties in handhaving, en zorgt bovenal voor een ongelijk niveau van bescherming voor minderjarigen in EU. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om online veiligheid van kinderen te bevorderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de diensten die onder deze verordening vangen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De mededeling draagt bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor providers van online diensten die zich (mede) richten aan kinderen en het bieden van een gelijk niveau van bescherming van minderjarigen in de EU. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met een aantal kanttekeningen. De voorgestelde verordening heeft tot doel online veiligheid van kinderen te bevorderen, door het ontwikkelen van een EU regelgevend kader met verplichtingen voor online providers die actief zijn op de Europese interne markt. Daarnaast wordt met voorliggende voorstellen fragmentatie op de interne markt voorkomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat providers van online diensten (mede) gericht aan kinderen verplicht worden om de veiligheid en het welzijn van minderjarigen te beschermen. Daarbij wordt voortgebouwd op bevindingen van een

expertpanel, wordt een risico gebaseerde benadering gehanteerd en wordt rekening gehouden met de ontwikkelingsfasen van kinderen. Het kabinet is van oordeel dat het merendeel van de maatregelen niet verder gaat dan noodzakelijk, met uitzondering van twee aspecten waarvan het kabinet het oordeel nog niet kan bevestigen. Alvorens het kabinet kan beoordelen of het invoeren van de minimumleeftijd en de inzet van leeftijdsbevestiging proportioneel is, heeft het kabinet meer duidelijkheid nodig over de voorstellen.
Voor wat betreft de wettelijke minimumleeftijd van 15 jaar is het voor het kabinet nog onvoldoende duidelijk of een socialemedianetwerk- of videoplatformdienst niet al veilig genoeg is voor kinderen als aantoonbaar wordt voldaan aan de gestelde veiligheidseisen uit het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat voor het invoeren van een minimumleeftijd uit van de huidige situatie, zonder de veiligheidseisen uit het voorstel. Hoewel het kabinet positief staat tegenover een minimumleeftijd, moet deze wel proportioneel zijn. Het kabinet zal de Europese Commissie op dit punt daarom om meer toelichting en onderbouwing vragen om dit te kunnen beoordelen. Het kabinet zal bovendien aan de Commissie vragen of dit ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Ook vraagt het kabinet de Commissie aan te tonen hoe dataminimalisatie en doelbinding worden afgedwongen.

Voor wat betreft de inzet van leeftijdsbevestiging zal per specifieke toepassing moeten worden beoordeeld of de inzet van een leeftijdsbevestigingsmethode proportioneel is. Deze afweging kan niet losgekoppeld worden van het onderliggende ontwerp van een dienst en het daarmee gepaard gaande risicoprofiel. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de proportionaliteit van de inzet van leeftijdsbevestigingsmethodes zoals leeftijdsschatting op basis van gedragssignalen bij reeds bestaande accounts. In het bijzonder bij leeftijdsschatting op basis van gezichtskenmerken of gedragsgegevens moeten de privacy-, gegevensbeschermingsrecht, discriminatie- en nauwkeurigheidsrisico's zorgvuldig worden meegewogen. Het kabinet ziet dan ook met veel aandacht de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de impact van leeftijdsbevestiging op fundamentele rechten tegemoet, waarna het kabinet zich zal beraden over de proportionaliteit van dit standpunt en zijn onderhandelingspositie op dit punt.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om online veiligheid van kinderen te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het samen met het voorstel van verordening een totaalpakket vormt voor het beschermen van minderjarigen online. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de maatregelen slechts ondersteunend zijn aan het voorstel van verordening en zich richten op stimulerende maatregelen ter bevordering van het welzijn van minderjarigen.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan te voorzien dat de uitvoering van het voorstel voor de periode 2028-2034 in totaal € 56 miljoen bedraagt. De consequenties van het voorstel voor de EU-begroting volgen hoofdzakelijk op de nieuwe toezichts-, onderzoeks- en handhavingstaken die bij de Europese Commissie (DG CONNECT en het AI Office) worden belegd. De netto-impact op de algemene EU-begroting blijft echter beperkt, doordat de handhavingskosten voor het overgrote deel rechtstreeks worden verhaald op de VLOP's. De mededeling heeft geen directe consequenties voor de EU-begroting.

Voor de *KIDS Act* stelt de Commissie 85 FTE nodig te hebben voor de uitvoering en handhaving van de verordening, waarvan 40 FTE nieuwe medewerkers. Hiervan wordt 30 FTE ingezet binnen de handhavingsstructuur van de DSA. De kosten van deze 30 FTE worden volgens de Commissie gedekt via een verhoging van de toezichthoudende taks voor VLOP's die onder de reikwijdte van de KIDS Act vallen. 10 FTE aan nieuwe medewerkers wordt ingezet voor aanvullend toezicht en handhaving volgens de structuur van de AI-verordening. Hiervoor is geen bijdrage van derde partijen voorzien.

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. 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.

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

In het *Staff Working Document* (SWD) bij de verordening stelt de Commissie dat lidstaten te maken krijgen met extra administratieve, technische en handhavingskosten.

De verwachte kosten voor lidstaten worden niet gekwantificeerd. Volgens de Commissie zijn de kosten beperkt. De meeste kosten zullen naar verwachting gerelateerd zijn aan het EU-leeftijdsverificatiesysteem en middelen voor leeftijdsattesten of ouderlijk toezicht. Aan de andere kant geeft de Commissie aan dat het voorstel aanzienlijke voordelen oplevert, zoals harmonisatie en minder noodzaak voor nationale regelgeving. Dit bespaart wetgevend, technische en handhavingskosten. Daarnaast verwacht de Commissie winst op de volksgezondheid, omdat er minder online schade zal worden veroorzaakt voor minderjarigen. Dit kan op lange termijn leiden tot besparing in de zorg en sociale voorzieningen.

Het toezicht en de handhaving zullen ook kosten voor Nederland met zich meebrengen. Naar verwachting kunnen die taken grotendeels worden ondergebracht bij bestaande organisaties die zijn aangewezen voor toezicht op de DSA, AVG en AI Act, waarbij wordt gezocht naar de meest

doeltreffende en doelmatige oplossing. Tevens wordt voor toezicht samenhang gezocht met de eerdere middelen die zijn verleend voor handhaving van de DSA en AI Act. De eventuele kosten voor toezicht en handhaving worden voornamelijk veroorzaakt door additionele FTE's en materiële kosten die daarmee samenhangen. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of medeoverheden van de in de mededeling aangekondigde toekomstige voorstellen en initiatieven zijn op dit moment nog niet bekend en zullen, zodra deze nader zijn geconcretiseerd, op hun financiële merites worden beoordeeld.

c) *Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*
De voorgestelde maatregelen kunnen impact hebben op Nederlandse bedrijven. Dit betreft bedrijven die diensten aanbieden voor socialenetwerken, videoplatforms, online games, AI companions, chatbots, softwarebesturingssystemen en app stores. Daarnaast zal het voorstel impact hebben op alle burgers die gebruik maken van die diensten, omdat er leeftijdsbevestiging moeten plaatsvinden. Specifiek ten aanzien van socialenetwerk- en videoplatformsdiensten zullen burgers bij het aanmaken van een account verplicht worden om hun leeftijd te verifiëren.

Op economisch terrein blijven volgens het SWD de directe nalevingskosten voor aanbieders beperkt tot matig, aangezien de eisen voor veilig ontwerp grotendeels voortvloeien uit de bestaande richtsnoeren onder Artikel 28 DSA. Bovendien voorkomt het voorstel dat aanbieders te maken krijgen met 27 verschillende nationale regelgevingskaders, wat aanzienlijke harmonisatievoordelen oplevert en de grensoverschrijdende digitale interne markt versterkt.
De Commissie verwacht dat de meeste kosten worden gemaakt om de leeftijdsverificatieverplichtingen na te leven. De Commissie geeft aan geen kwantificatie te hebben omdat het lastig te voorspellen is welke online dienstverleners de leeftijdsbevestigingsmaatregelen gaan implementeren in plaats van veilige functies en instellingen toe te passen voor de gebruikers. Dit komt deels doordat het lastig is om de vraag naar functies en instellingen voor volwassenen te voorspellen.

Daarnaast zijn er doorlopende operationele kosten (zoals juridische naleving, beveiliging klantenservice en leveranciers) en kosten per controle, waarbij operationele kosten lager uitvallen bij gebruik van externe leeftijdsverificatiesystemen in plaats van eigen oplossingen. De Commissie heeft de kosten ten aanzien van dit specifieke voorstel niet gekwantificeerd. Uit bevindingen van de Britse toezichthouder 'Ofcom', die op dit moment leeftijdsverificaties uitvoert, blijkt dat de mediane kosten per controle laag zijn (rond €0,07) en dalen naarmate het aantal controles toeneemt, terwijl de EU-open-sourceoplossing voor leeftijdsverificatie de kosten verder verlaagt, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, door lagere implementatie- en onderhoudskosten. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de impact op leeftijdsbevestiging de meeste lastenverzwaring met zich zal meebrengen voor burgers en bedrijven. Het kabinet is

van oordeel dat de financiële consequenties, de gevolgen voor regeldruk en de werkbaarheid voor bedrijven en burgers op dit punt nog niet voldoende in kaart is gebracht. Het kabinet zal het belang van het uitvoeren van de analyse naar de impact van de minimumleeftijd en leeftijdsbevestiging tijdens de onderhandelingen benadrukken. Het kabinet zal de resultaten van deze nadere analyse afwachten.

Verder merkt het kabinet op dat in het SWD-document weinig aandacht is besteed aan de werkbaarheid voor ouders of voogden en bedrijven ten aanzien van de verificatie van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert om de werkbaarheid van de verordening voor bedrijven inzichtelijk te maken voor de 'veiligheid door ontwerp'-eisen en voor de nieuwe verplichtingen.
2. ATR adviseert om inzichtelijk te maken of de verordening werkbaar is voor de verzorgers daar waar het gaat om het verkrijgen van een bewijs van ouderlijke verantwoordelijkheid en het monitoren van de accounts bij een niet gewijzigde verordening.
3. ATR adviseert om de gevolgen voor de regeldruk voor in Nederland gevestigde bedrijven, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in kaart te brengen.
4. ATR adviseert om de gevolgen voor de regeldruk voor burgers in Nederland, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in beeld te brengen. Het gaat hierbij niet alleen om de leeftijdsverificatie, maar ook om de ouderlijke verantwoordelijkheid die een (gemiddelde) inzet zal vergen van de verzorgers.

Zoals eerder genoemd in dit fiche hecht het kabinet eraan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Nu de Commissie geen formeel impact assessment heeft uitgevoerd bij dit voorstel, kan het kabinet nog niet geheel overzien welke impact het voorstel zal hebben op de regeldruk voor burgers, bedrijven en toezichthouders.

Op basis van het huidige voorstel verwacht het kabinet dat toename van regeldruk grotendeels bij bedrijven zal liggen. Het kabinet ziet bovendien dat de regeldruk met name zal toenemen voor VLOP's en bedrijven die nu nog niet aan verplichtingen moeten voldoen op grond van bestaande wetgeving (zoals de DSA). Het kabinet schat in dat de gevolgen voor de regeldruk voor burgers beperkt blijven, maar houdt er rekening mee dat dat kan verschillen per persoon. Het doel van de verordening is om het niveau van bescherming van minderjarigen, ten aanzien van schadelijke effecten van het ontwerp van de genoemde diensten, te verhogen. Het kabinet zal erop toezien dat een eventuele toename in de regeldruk voor burgers hier niet aan af doet.

Het kabinet zal de punten van het ATR bij de Commissie onder de aandacht brengen en zal in gesprek gaan met brancheorganisaties en organisaties die de belangen van burgers behartigen om de gevolgen van het voorstel voor Nederlandse bedrijven en burgers in kaart te brengen,

overeenkomstig de Rijksbrede methodiek. In de bevraging van burgers en bedrijven zal tevens aandacht zijn voor de ATR-adviezen inzake werkbaarheid. Het gaat hierbij specifiek om de werkbaarheid van de 'veiligheid door ontwerp'-eisen voor bedrijven, en het bewijs van ouderlijke verantwoordelijkheid en het monitoren van de accounts bij verzorgers.

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger van de in de mededeling aangekondigde toekomstige voorstellen en initiatieven zijn op dit moment nog niet bekend en zullen, zodra deze nader zijn geconcretiseerd, op hun merites worden beoordeeld.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met het wetsvoorstel worden bedrijven, inclusief grote technologiebedrijven die voor een significant deel gevestigd zijn buiten de EU, verplicht om aanpassingen aan hun product of dienst door te voeren indien zij hun diensten aanbieden in de EU. Deze aanpassingen kunnen van invloed zijn op de verdienmodellen van bedrijven. Tegelijkertijd kan het voorstel innovatie en concurrentievermogen van kindvriendelijke digitale diensten en systemen versterken door een groeiende vraag naar onder andere privacyvriendelijke middelen voor leeftijdsbevestiging, kindvriendelijk ontwerp van online diensten en tools voor ouders.

De voorgestelde maatregelen in de verordening zijn ook van toepassing op bedrijven uit derde landen die opereren in de Unie. Het voorstel bouwt daarnaast voort op de kaders uit de DSA, AVG en AI-verordening. Gelet op internationale gevoeligheden rondom de regulering van platformen en online diensten, kan het voorstel gevolgen hebben voor de diplomatieke relaties met derde landen. De mededeling bevat geen bindende verplichtingen en kent daarom geen directe gevolgen voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.

6. **Implicaties juridisch**

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

Voor de aanwijzing van bevoegde autoriteiten voor de handhaving en het wettelijk verankeren van ten minste één elektronisch middel waarmee ouders hun ouderlijke verantwoordelijkheid digitaal kunnen aantonen op basis van authentieke nationale bronnen, alsmede het aanwijzen van accreditatie-instanties voor leeftijdsverificatie-oplossingen en bewijzen is naar inschatting uitvoeringswetgeving nodig.

Het voorstel bevat geen bepalingen die rechtstreeks juridische implicaties hebben voor decentrale regelgeving en/of sanctionering van beleid.

De mededeling bevat geen concrete wetgevingsvoorstellen en heeft daarom op dit moment geen directe gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving en/of het sanctioneringsbeleid.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Er worden acht gedelegeerde handelingen aan de Commissie toegekend (art. 2, lid 5; art. 6, lid 6; art. 7, lid 6; art. 20, lid 7; art. 25, lid 1; art. 26, lid 3; art. 30, lid 3; art. 36, lid 6) voor een periode van vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening, met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging met termijnen van dezelfde duur, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich ertegen verzetten. Het kabinet staat deels positief en deels negatief tegenover de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.
Artikel 20 lid 7 geeft de Commissie de bevoegdheid om technische en operationele voorschriften vast te leggen voor de in artikel 20 lid 1 bedoelde hulpmiddelen. Artikel 20 lid 1 van dit artikel bepaalt dat aanbieders van onlinesocialenetwerkdiensten, videoplatformdiensten, onlinespellen, AI-metgezellen en algemene conversationele chatbots doeltreffende, toegankelijke en gebruiksvriendelijke hulpmiddelen voor voogden moeten invoeren die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ten aanzien van de gedelegeerde handeling uit artikel 20 lid 7 is delegatie mogelijk, omdat het een niet-essentieel deel van de bepaling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk vanwege de behoefte aan flexibiliteit voor de Commissie om in te spelen op technologische ontwikkelingen.

Op grond van artikel 36 lid 6 mag de Commissie gedetailleerde methodologie en procedures vaststellen voor de (geraamde kosten van de) jaarlijkse toezichtsvergoedingen, de maximumgrens daarvan en de regelingen die nodig zijn om de betalingen te verrichten. Ten aanzien van de gedelegeerde handeling is delegatie mogelijk, omdat het een niet-essentieel deel van de basishandeling betreft. Het kabinet acht de toekenning van de bevoegdheid wenselijk, omdat het de nodige ruimte geeft om de jaarlijkse toezichtsvergoedingen actueel te houden. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend en kan zich vinden in de keuze voor delegatie in plaats van uitvoering, omdat het om meer gaat dan slechts uitvoeringsdetails (voor enkele partijen).

Op grond van artikel 2 lid 5 mag de Commissie diensten en systemen toevoegen aan, of schrappen van de lijst van diensten die niet onder de reikwijdte van de verordening vallen. Op die lijst, uit artikel 2 lid 4, staan bijvoorbeeld diensten en systemen die ontwikkeld zijn voor wetenschappelijk onderzoek en online-encyclopedieën zonder winstoogmerk. Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 2 lid 5 is volgens het kabinet niet mogelijk, omdat het een essentieel onderdeel van de verordening betreft. Volgens het kabinet kan met deze bevoegdheid de reikwijdte van de verordening worden aangepast. De voorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid zijn onvoldoende vastgelegd in de tekst van de verordening.

Op grond van artikel 6 lid 6 kan de Commissie nieuwe functies en functionaliteiten opnemen die een risico vormen voor de privacy, veiligheid en beveiliging van minderjarigen online. Daarmee wordt de toegang tot onlinesocialenetwerkdiensten en videoplatformdiensten mogelijk verder beperkt voor kinderen tot 15 jaar. Deze handeling is niet voldoende afgebakend, omdat het uitvoeren van de handeling mogelijk kan leiden tot een afname van het beschermingsniveau en/of de toegang tot diensten voor kinderen tot 15 jaar.

Volgens het kabinet kan met de bevoegdheid zoals deze er nu staat beschreven de reikwijdte van de verordening worden aangepast. Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 6 lid 6 is volgens het kabinet daarom niet mogelijk. Het kabinet wil wel benadrukken te begrijpen dat het wenselijk kan zijn om hier enige flexibiliteit te hebben. Daarom staat het kabinet wel open voor een gedelegeerde handeling. Echter, dan zal deze meer afgebakend moeten worden zodat wordt voldaan aan de voorwaarden voor een gedelegeerde handeling. Het Kabinet zal dit punt meenemen in de onderhandelingen.

Artikel 7 van het wetsvoorstel stelt voorwaarden aan de door een voogd gecontroleerde toegang tot videoplatformdiensten voor minderjarigen jonger dan 13 jaar. Artikel 7 lid 6 geeft de Commissie de bevoegdheid om de voorwaarden voor (het ontwerp van) de toegang tot de genoemde diensten aan te passen aan technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Daarbij mag het niveau van bescherming van de privacy, veiligheid en beveiliging van de minderjarige niet achteruitgaan. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Hoewel de handeling afgebakend is en de handeling het niveau van bescherming niet mag laten afnemen, raakt de handeling mogelijk aan de essentie van de verordening. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

In artikel 25 lid 1 krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van artikelen die zien op *safety by design*. Op grond van de bepaling mag de Commissie de verplichtingen om aanbieders om minderjarigen te beschermen binnen hun systeem of dienst aanscherpen. Het kabinet kan ten aanzien van deze gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Hoewel artikel 25 lid 2 specificeert waarmee de Commissie rekening moet houden bij het vaststellen van de gedelegeerde handeling, raakt de bepaling mogelijk aan de essentie van het voorstel. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Artikel 30 lid 3 geeft de Commissie de mogelijkheid om de vereisten die van toepassing zijn op alternatieve oplossingen voor leeftijdsbevestiging (art. 29 lid 4), met inbegrip van de vereisten die nodig zijn om aan te tonen dat artikelen 27 en 28 worden nageleefd, aan te vullen. Daarnaast mag de Commissie op grond van deze gedelegeerde handeling de verplichtingen inzake besturingssystemen zoals bedoeld in artikel 29 lid 6 aanvullen. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handelingen uit artikel 30 lid 3 nog niet beoordelen of deze mogelijk en wenselijk zijn. Het kabinet acht deze handelingen in het voorstel onvoldoende afgebakend, omdat de bepaling enkele open normen bevat en verschillende handelingen worden toebedeeld in een enkel artikel. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

In artikel 26 lid 5 geeft de Commissie de bevoegdheid om de signalen die wijzen op ouderlijke verantwoordelijkheid (art. 26 lid 5) te specificeren. Het kabinet kan ten aanzien van de gedelegeerde handeling nog niet beoordelen of deze delegatie mogelijk en wenselijk is. Uit de bepaling volgt niet met welk doel de delegatie wordt voorgesteld, noch is duidelijk voor het kabinet

of het wenselijk is dat dit op EU-niveau wordt vastgelegd. Door de open formulering is onduidelijk of de handeling voldoende afgebakend is. Het kabinet zal de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te verschaffen.

Naast gedelegeerde handelingen kan de Commissie in het voorstel uitvoeringshandelingen vaststellen voor het bepalen van specificaties voor de EU-regeling voor leeftijdsverificatie (artikel 30, lid 2) en voor het opstellen van modellen en methoden voor onafhankelijke audits (artikel 5, lid 11).

Het toekennen van de bevoegdheid in artikel 5 lid 11 is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning acht het kabinet wenselijk, omdat de verordening hiermee toekomstbestendiger wordt gemaakt. De keuze voor uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het slechts specificaties van de basishandeling betreft. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de procedure uit artikel 39 van dit voorstel. De toekenning van de uitvoeringshandeling uit artikel 30 lid 2 is niet mogelijk, omdat het mogelijk essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Dit artikel geeft de Commissie de bevoegdheid om specificaties vast te leggen voor de werking van de EU-regeling voor leeftijdsverificatie. Hoewel de uitvoeringshandelingen beperkt blijven tot wat nodig is en zijn gebaseerd op beginsel van minimale gegevensverwerking, doelbinding en evenredigheid acht het kabinet dit verderstrekkend dan passend is voor een uitvoeringshandeling. De uitvoeringshandeling gericht op de regels voor leeftijdsverificatie wordt vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011.

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

Het voorstel van de Commissie gaat uit van inwerkingtreding op de twintigste dag na de publicatie in het officieel publicatieblad van de EU. Vervolgens is bepaald dat de verordening zes maanden later van toepassing is. Wel zijn er uitzonderingen. Artikel 5 (notificatieverplichtingen providers) is op dezelfde dag van inwerkingtreding van toepassing. Artikelen 33 (opstellen nationale strategie) en 35 (versnelde procedure) zijn 12 maanden na inwerkingtreding van toepassing. Het kabinet acht de genoemde implementatietermijnen te kort, gelet op de benodigde aanpassingen van zowel providers als nationale autoriteiten. Daarnaast wordt deze termijn te kort geacht voor de totstandkoming van de benodigde uitvoeringswetgeving. Het kabinet zal zich inzetten voor verruiming van de implementatietermijn die voldoende tijd laat voor een zorgvuldig wetgevingsproces en de benodigde implementatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor om op 31 augustus 2030 een rapport met evaluatie van de wet in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad, ongeacht de datum van inwerkingtreding. Daarna zal evaluatie elke vier jaar plaatsvinden. Het kabinet is van mening dat de evaluatietermijnen dienen aan te sluiten bij de datum van inwerkingtreding van de verordening, zodat er afdoende tijd

is om de daadwerkelijke impact van de wet te bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de periodieke evaluatietermijn van vier jaar.

De mededeling voorziet daarnaast in voortdurende monitoring van de ontwikkeling en effecten van digitale diensten voor minderjarigen en van de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet kan zich vinden in deze monitoring en zal de verdere uitwerking daarvan beoordelen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel beoogt om kinderen een hoog niveau van bescherming te bieden in een online omgeving. Volgens de Commissie zal een minimumleeftijdseis de bescherming van de gezondheid, veiligheid en het welzijn van kinderen in deze omgeving versterken.

Het voorstel voor een minimumleeftijd heeft impact voor de uitoefening van de volgende grondrechten: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van (toegang tot) informatie, non-discriminatie, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vereniging. Gezien het grote belang van de fundamentele rechten een democratische rechtsstaat is voorzichtigheid en terughoudendheid op zijn plaats. Het kabinet zal daarom tijdens het verdere EU-wetgevingsproces aandacht blijven vragen voor de fundamentele rechten. Daarbij heeft het kabinet ook aandacht voor het verbod op preventieve beperkingen vanwege de inhoud uit artikel 7 lid 3 van de Nederlandse Grondwet.

Het kabinet merkt op dat het voorstel een juiste balans moet vinden tussen de verschillende grondrechten die erdoor worden geraakt. Hoewel het SWD-document aandacht besteedt aan deze balans, merkt het kabinet op dat er weinig aandacht is voor de vraag of de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk en of er geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn om het beoogde doel, het veilig online laten zijn van kinderen, te bereiken. De Commissie heeft echter aangegeven in Q4 een impact assessment uit te voeren naar de gevolgen van leeftijdsbevestiging voor fundamentele rechten. Het kabinet ziet dit als een cruciaal punt, omdat leeftijdsbevestiging de grootste inperking hebben op de grondrechten van zowel kinderen als volwassenen. Het kabinet kijkt uit naar de resultaten van dit assessment, waarbij duidelijkheid moet worden verkregen over of de potentiële inbreuken op grondrechten door leeftijdsbevestiging en de minimumleeftijd noodzakelijk, proportioneel en geschikt zijn. Het invoeren van een minimumleeftijd voor socialenetwerk en- videoplatformdiensten als aanvullende eis, bovenop de veiligheidseisen die al voor digitale diensten moeten gaan gelden, roept bovendien de vraag op of het voorstel voldoet aan de eis van subsidiariteit. Het kabinet zet zich in voor een minimumleeftijd voor diensten, zolang deze onveilig zijn. Het kabinet acht het daarbij van belang dat de proportionaliteit ook wordt beoordeeld op basis van de aard, omvang en frequentie van de gegevensverwerking die nodig is om de leeftijdsgrens te handhaven.

De mededeling benadrukt dat de rechten van het kind, als grondrechten, het fundament van de EU-aanpak vormen en dat bij de voorgestelde maatregelen onder meer privacy, gegevensbescherming, non-discriminatie en andere grondrechten moeten worden gewaarborgd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Om uitvoering te geven aan de EU KIDS Act wordt voorgesteld dat de handhaving zoveel mogelijk aansluit bij bestaande structuren van de DSA, de AI Act en de AVG. De bevoegde autoriteit verschilt per type dienst. In Nederland wordt op nationaal niveau toezicht gehouden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op de DSA, de ACM, AP en Rijksinspectie Digitale Infrastructuur op de AI Act, de AP op de AVG en het Commissariaat voor de Media (CvdM) op de AVMSD die is geïmplementeerd in de Mediawet 2008. De handhavingsbevoegdheden sluiten aan op de bestaande structuren. Alleen voor online videogames, die niet onder de scope van de DSA vallen, wordt voorgesteld dat lidstaten een specifieke bevoegde autoriteit aanwijzen.

Voor het kabinet zal het voorkomen van verdere complicering van het toezichtslandschap een belangrijk aandachtspunt zijn. Aandacht voor de verhouding en samenhang tussen de Audiovisuele Mediadienstenrichtlijn, de DSA, het consumentenrecht en de aangekondigde *Digital Fairness Act* is noodzakelijk. Verduidelijkt moet worden hoe de verschillende verplichtingen en rechtsgrondslagen zicht tot elkaar verhouden, met name wanneer dezelfde gedragingen onder meerdere wettelijke kaders vallen. Verduidelijking in het voorstel met betrekking tot de rol van de Europese Commissie versus nationale toezichthouders en de wijze waarop het voorstel een effectieve manier van toezicht en handhaving borgt gelet op verschillende toezichthouders is hierbij ook wenselijk.

Daarnaast behelst het voorstel uitvoeringstaken voor het kabinet. Zo moet zij garanderen dat alle burgers en inwoners gratis toegang hebben tot ten minste één gecertificeerde oplossing voor leeftijdsverificatie en middelen om een digitaal leeftijdsbewijs te verkrijgen. Hiervoor moeten openbare autoriteiten worden aangewezen die deze leeftijdsoplossingen formeel certificeren en aanmelden bij de Commissie. Daarnaast wordt in het voorstel verplicht een gratis, elektronisch en privacyvriendelijk middel in te richten waarmee ouders of voogden hun ouderlijke verantwoordelijkheid digitaal kunnen aantonen. Dit middel moet gebaseerd zijn op authentieke nationale bronnen en voorzien in alternatieve procedures voor situaties waarin standaarddocumenten ontbreken, zoals bij pleeggezinnen of vluchtelingenfamilies.

Inzake de verplichtingen van het voorstel voor het opstellen van een nationaal actieplan zijn de implicaties voor uitvoering beperkt, aangezien het kabinet hier al grotendeels aan voldoet.

De mededeling benadrukt het belang van doeltreffende handhaving en kondigt aan dat de Commissie de online veiligheid van kinderen en de effecten van de voorgestelde maatregelen structureel zal monitoren. De aangekondigde aanvullende maatregelen en initiatieven kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering en handhaving, maar deze kunnen pas worden beoordeeld zodra deze nader zijn geconcretiseerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel kent geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

Fiche 4: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of qualifications of third-country nationals

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 990

d) *EUR-Lex*

EUR-Lex - 52026PC0990 - EN - EUR-Lex

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

SWD(2026) 990 en SEC(2026) 990

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

h) Rechtsbasis

Artikel 79, tweede lid, onder a en b, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel is onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package*, dat op 15 september 2026 door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is gepubliceerd.[1]

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate fiches opgesteld. Het pakket bestaat uit (1) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS), (2) een voorstel voor een herziening en uitbreiding van de richtlijn

In het pakket stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken. Een belangrijk onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package* is het *Skills Portability Initiative* (hierna: SPI), waar deze richtlijn voor de erkenning van derdelanderkwalificaties onderdeel van uitmaakt.

De bestaande Richtlijn Beroepskwalificaties geldt alleen voor Unieburgers. Daardoor zijn de erkenningsprocedures voor niet-Unieburgers sterk versnipperd. Elke lidstaat hanteert eigen regels. Dit zijn nu vaak grondige, handmatige procedures die door complexiteit maanden in beslag kunnen nemen. Het voorstel voor een richtlijn introduceert een kader voor de erkenning van beroepskwalificaties van derdelander beroepsbeoefenaar in twee situaties: erkenning om toegang te krijgen tot gereglementeerde beroepen, en erkenning van kwalificaties als onderdeel van een migratie- en verblijfprocedure. Het kader betreft dus aanvragen van economische actieven die afkomstig zijn uit niet-EU-landen en werkzaam (willen) zijn in gereglementeerde beroepen. Dit dupliceert in grote lijnen de systematiek die reeds bestaat voor beroepskwalificaties van Unieburgers.[2] Met dit voorstel worden geen nationale beroepseisen geharmoniseerd of afgeschaft. Het voorstel raakt beperkt aan nationale eisen ten aanzien van verblijf en niet aan toegang voor derdelander arbeidsmigranten. Ook bevat het voorstel geen doelstellingen waar het de werving van beroepsbeoefenaars, arbeidskrachten of migratie anderszins betreft. Het voorstel bevat met betrekking tot derdelander beroepsbeoefenaars: (a) een algemeen erkenningsstelsel voor erkenning beroepskwalificaties voor gereglementeerde beroepen, (b) in bepaalde situaties automatische erkenning van kwalificaties uit derde landen wanneer deze opleidingen vooraf zijn erkend, (c) erkenning van kwalificaties binnen migratie- en verblijfsprocedures. Volgens de Commissie zouden deze maatregelen ervoor moeten zorgen dat de gemiddelde doorlooptijd van een erkenningsprocedure wordt teruggebracht van gemiddeld 14,2 maanden naar 4 tot 5 maanden.

De Commissie stelt bovendien voor om voor zeven sleutelberoepen[3] automatische erkenning te introduceren (en een doorlooptijd van vijf weken), mits de vereiste dipoma's afkomstig zijn van door de EU goedgekeurde instituten. Voor deze sleutelberoepen zijn de minimumeisen voor Unieburgers reeds Europees geharmoniseerd via de Richtlijn Beroepskwalificaties. Voor de overige gereglementeerde beroepen, die nationaal zijn gereglementeerd, moet voor verzoeken van niet-Unieburgers het genoemde nieuwe Europees kader gaan gelden. Nu bestaat een soortgelijk kader al voor deze nationaal gereglementeerde beroepen waar het Unieburgers betreft (die vallen onder het algemeen stelsel van de Richtlijn Beroepskwalificaties). Tot slot stelt de Commissie voor om beroepskwalificaties uit te geven in een gestandaardiseerd digitaal formaat.

---

over de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority, ELA) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) bestaande uit drie pijlers; (3) een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties, (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op erkenning van kwalificaties van derdelanders).

[2] Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

[3] Op grond van de Richtlijn Beroepskwalificaties is er reeds automatische erkenning voor Unieburgers in de volgende beroepen: arts (basis- of specialist), verpleegkundige, tandarts (algemeen of specialist), verloskundige, dierenarts, apotheker en architect.

Documenten mogen dan in alle talen van de Unie worden aangeleverd. Nu verlopen in de EU erkenningen nog grotendeels via papieren documenten en vereist dit beëdigde vertalingen. De richtlijn bevestigt dat de taaleis voor het beroep zelf (zoals de Nederlandse taaleis voor artsen in het BIG-register) en de soevereiniteit over wie een visum of verblijfsvergunning krijgt, volledig in handen blijven van de lidstaten. De voorgestelde richtlijn regelt alleen de erkenning van beroepskwalificaties, oftewel de administratieve bekwaamheid.

b) Impact assessment Commissie

Uit de probleemanalyse van de Europese Commissie in het impact assessment blijkt dat derdelanders die in de EU willen werken of toegang tot een gereguleerd beroep zoeken, worden geconfronteerd met gefragmenteerde, belastende en ingewikkelde procedures.[4] De huidige procedures voor de erkenning van kwalificaties uit derde landen zijn volgens de Commissie complex, traag, duur, onvoorspelbaar en versnipperd. Bovendien is er volgens de Commissie sprake van structurele verspilling van kennis en vaardigheden (zgn. *skills waste*) onder derdelanders in sectoren met krapte op de arbeidsmarkt, zoals de zorg, ICT en bouw. Volgens de Commissie liggen hier verschillende oorzaken aan ten grondslag: uiteenlopende nationale erkenningssystemen, juridische en administratieve complexiteit van procedures en een tekort aan vertrouwen in en begrip van derdelanderskwalificaties bij bevoegde autoriteiten en werkgevers.

De gemiddelde duur van een erkenningsprocedure voor toegang tot een gereglementeerd beroep wordt momenteel geschat op gemiddeld 14,2 maanden. Het voorstel beoogt de procedures te stroomlijnen en de kosten voor aanvragers, werkgevers en bevoegde instanties te verminderen. In het impact assessment worden daarom drie beleidsopties onderzocht die deze oorzaken adresseren en moeten leiden tot het stroomlijnen en versnellen van procedures voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders. De diverse beleidsopties zijn door de Commissie afgezet tegen het basisscenario zoals dat op dit moment geldt. Momenteel bestaat er namelijk geen gezamenlijke Europese systematiek en is de beoordeling van derdelanderkwalificaties een nationale aangelegenheid van lidstaten.

De eerste beleidsoptie die door de Commissie is overwogen, bestaat uit niet-bindende maatregelen, waaronder vrijwillige gemeenschappelijke sjablonen, documentatiechecklists en met AI ondersteunde verificatietools. De tweede optie voorziet in bindende gemeenschappelijke procedurele regels, waaronder op gebied van documentatievereisten, transparantie over kosten en het recht om in een door migranten veel gebruikte taal te communiceren. Verder voorziet deze optie ook in een EU-dienst voor authenticiteitscontrole en interoperabele nationale databanken voor de vergelijkbaarheid van derdelanderkwalificaties. De derde optie die wordt beschreven, introduceert naast alle maatregelen uit de tweede optie ook automatische erkenning van bepaalde

[4] De Commissie heeft in aanloop naar het impact assessment een breed scala aan stakeholders geconsulteerd en onderzoek verricht. Ook Nederland heeft gezamenlijk met de Benelux-landen gereageerd op de consultatie, zie bijlage 1248118 bij de geannoteerde agenda Raad voor Concurrentievermogen 28 en 29 mei 2026, Kamerstukken II 2025/26, 21 501-30, nr. 696.

kwalificaties uit derde landen voor de zeven gereglementeerde beroepen waarvoor al op Europees niveau geharmoniseerde minimumopleidingseisen bestaan voor EU-burgers.

In het impact assessment geeft de Commissie aan dat haar voorkeur uit gaat naar de derde optie, omdat deze het beste bij zou dragen aan de beoogde beleidsdoelen. De derde optie is het meest ambitieus, maar ook het meest effectief. De combinatie van gemeenschappelijke procedurele regels en automatische erkenning van vooraf geverifieerde opleidingen levert volgens de Commissie de grootste directe kostenbesparingen en indirecte baten op. Tegelijkertijd tast het voorstel volgens de Commissie de bevoegdheden van de lidstaten niet aan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de erkenning van kwalificaties van beroepsbeoefenaars uit derde landen heeft als doel om op efficiënte, zorgvuldige wijze vast te kunnen stellen welke kennis, vaardigheden en professionele kwalificaties een buitenlandse beroepsbeoefenaar daadwerkelijk bezit en in hoeverre die kwalificaties aansluiten bij de eisen die in Nederland gelden. Deze inhoudelijke beoordeling van gelijkwaardigheid van beroepskwalificaties moet los worden gezien van de vereisten op het gebied van verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt van derdelanders. Voor verblijf en toelating van derdelanders gelden aparte voorwaarden.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is erop gericht om internationaal talent dat een bijdrage kan leveren aan de Nederlandse arbeidsmarkt, economie en samenleving zo goed mogelijk te benutten. Het beleid rondom arbeidsmigratie van buiten de EU is vraaggestuurd en selectief: derdelander werknemers kunnen in beginsel pas worden toegelaten zodra de toegevoegde waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt is aangetoond. Dit gebeurt op basis van de arbeidsmarkttoets, waarin onder andere wordt getoetst of de werkgever voldoende wervingsinspanningen heeft verricht in Nederland, de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland. Voor specifieke categorieën, waaronder kennismigranten, gelden soepelere toelatingseisen.

Onnodig complexe of langdurige erkenningsprocedures kunnen een belemmering vormen voor het aantrekken en de inzet van gekwalificeerde buitenlandse beroepsbeoefenaars, wat kan bijdragen aan situaties waarin mensen onder hun opleidings- of ervaringsniveau werkzaam zijn. Tegelijkertijd is het Nederlandse uitgangspunt ook dat het wegnemen van administratieve belemmeringen niet mag betekenen dat de nationale toetsing van inhoudelijke beroepsvereisten, kwaliteitsnormen of noodzakelijke waarborgen voor publieke belangen wordt afgezwakt.[5]

De geldende procedures voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders zijn nationaal ingericht en dienen primair als instrument om vast te stellen welke kennis, vaardigheden en

[5] Dit uitgangspunt volgt ook uit het BNC-fiche over de Commissieaanbeveling erkenning kwalificaties van derdelanders in 2023 (Kamerstuk 22 112, nr. 3858). Zie: https://open.overheid.nl/documenten/92616394-0ee8-4aee-9059-5610dd48ceb5/file.

professionele kwalificaties een buitenlandse beroepsbeoefenaar daadwerkelijk bezit en in hoeverre die kwalificaties aansluiten bij de eisen die in Nederland gelden. Beroepskwalificaties van buiten de EU worden per individueel geval beoordeeld. Uitgangspunt is dat kwalificaties die zijn verkregen in derde landen niet zonder meer gelijkwaardig zijn aan Nederlandse of Europese kwalificaties, maar dat een transparante, proportionele en waar mogelijk snelle inhoudelijke beoordeling moet kunnen plaatsvinden, omkleed met voldoende (nationale) waarborgen.

Voor gereglementeerde beroepen geldt dat de Nederlandse overheid bepaalt onder welke voorwaarden een beroepsbeoefenaar toegang kan krijgen tot het desbetreffende beroep.[6] Voor Unieburgers geldt op dit moment voor zeven beroepen een systeem van automatische erkenning, dat is gestoeld op wederzijds vertrouwen tussen lidstaten in elkaars beoordelingen. Erkenning van de beroepskwalificatie betekent echter niet direct ook toelating tot de beroepsuitoefening. Hiervoor is vaak registratie en een inhoudelijke beoordeling vereist. Deze beoordeling wordt veelal uitgevoerd door een aangewezen bevoegde autoriteit voor het betreffende beroep. Voor toelating tot de beroepsbeoefening is daarbij leidend of de beroepsbeoefenaar beschikt over de kennis en vaardigheden die gelijkwaardig zijn aan het noodzakelijke niveau om het beroep in Nederland veilig en verantwoord uit te mogen oefenen. Die eisen kunnen verder gaan dan uitsluitend het vaststellen van het niveau van een opleidingstitel of diploma.

Bij de erkenning van beroepskwalificaties is er sprake van sterke diversiteit. De procedures en eisen verschillen aanzienlijk per beroep en per bevoegde autoriteit. Zelfs binnen specifieke sectoren (zoals in de zorg) zijn er onderlinge verschillen, ook als het gaat om de omgang met arbeidsmarkttekorten. Waar voor sommige beroepen kortere doorlooptijden kunnen bijdragen aan het opvangen van tekorten, gelden voor andere beroepen binnen dezelfde sector soms strengere kwaliteitseisen. Voor beroepen in de gezondheidszorg kunnen bijvoorbeeld ook specifieke beroepsinhoudelijke competenties, taalbeheersing, wetenschappelijke en klinische kennis, praktijkervaring en kennis van het Nederlandse zorglandschap van belang zijn. Erkenning is daarmee niet enkel een administratieve formaliteit, maar een belangrijk onderdeel van bescherming van patiënten, cliënten en consumenten. Gelet op de doelstelling van de Wet BIG is het niet wenselijk als rondom patiëntveiligheid, kwaliteit en taaleisen stappen terug worden gedaan. Dit geldt ook voor de beroepen die zijn gereglementeerd omwille van veiligheid en ter voorkoming van bijvoorbeeld scheepvaart-, luchtvaart- of spoorongevallen en/of milieurampen. Hiervoor wordt kennis van de Nederlandse- of Europese wetgeving verlangd, kennis van specifieke regionale omstandigheden en kennis van de taal waarin en over de wijze waarop in de sector met elkaar wordt gecommuniceerd bij of ter voorkoming van ongevallen of rampen. Het kabinet zet zich in voor een systematiek die geen afbreuk doet aan zorgvuldigheid en uitvoering, omdat dit de volksgezondheid, patiëntveiligheid, kwaliteit van zorg, respectievelijk openbare veiligheid en de erkenningsprocedure onevenredig onder druk kan zetten.

[6] Voor niet-gereglementeerde beroepen, die buiten het toepassingsbereik van het Commissievoorstel vallen, stelt de Nederlandse overheid geen wettelijke voorwaarden aan de beroepskwalificaties waarover de betreffende beroepsbeoefenaar moet beschikken. Werkgevers beoordelen in de regel zelf of een kandidaat over de kennis en vaardigheden beschikt die noodzakelijk is voor de functie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel, want het harmoniseren van de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties van derdelanders kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Het voorstel zou voordelen moeten opleveren voor beroepsbeoefenaars en de bedrijven waarvoor zij werken, in de eerste plaats voor derdelanders die zich al op de interne markt begeven. Europese samenwerking heeft een meerwaarde als dat leidt tot betere informatie over buitenlandse opleidingen, betrouwbaardere vergelijking van kwalificatieniveaus en betere mogelijkheden om de authenticiteit van documenten vast te stellen.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat beroepen waar bijzondere maatschappelijke risico's aan verbonden zijn of die dienen ter voorkoming van risico's voor de openbare veiligheid en ongevallen niet zonder reden gereglementeerd worden. Voor zover nationale beroepseisen in stand kunnen blijven en autoriteiten de mogelijkheid behouden om, waar noodzakelijk, beroepsinhoudelijke competenties inhoudelijk te toetsen en aanvullende maatregelen te nemen, heeft het kabinet daarom een positieve grondhouding. In dit kader moet ook opgemerkt worden dat de beoordeling van derdelands zorgdiploma's namens het ministerie op dossierniveau wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie van deskundigen, die ook werkzaam zijn in het zorgveld en/of onderwijs. Voorts maakt voor artsen, tandartsen en verpleegkundigen een waarderend assessment dat wordt afgenomen door externe onderwijsinstellingen deel uit van deze beoordeling. In Nederland wordt de laatste jaren juist meer ingezet op flexibiliteit en maatwerk. Dit zorgt ervoor dat iemand in Nederland niet verloren gaat voor de zorgsector, al is het mogelijk dat de erkenningsprocedure door dit maatwerk iets langer duurt.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een efficiënter en betrouwbaarder Europees kader voor de erkenning van kwalificaties uit derde landen. Snellere en transparantere erkenningsprocedures kunnen immers bijdragen aan een betere benutting van het aanwezige arbeidspotentieel binnen de EU en het aantrekken van talent. De voorgestelde gemeenschappelijke procedures, Europese ondersteuning bij authenticiteitscontrole, digitale afhandeling en betere coördinatie met migratieprocedures kunnen de huidige knelpunten verminderen. Tegelijkertijd is het kabinet in het kader van dit voorstel waakzaam op onderdelen die de nationale ruimte voor een inhoudelijke beoordeling van beroepskwalificaties van derdelanders beperken of bemoeilijken. Dit geldt ook voor de reeds geldende toetsing op de vereiste taalbeheersing. Met name voor gereglementeerde beroepen waarbij volksgezondheid, (openbare) veiligheid of andere zwaarwegende publieke belangen aan de orde zijn, wil het kabinet voldoende ruimte behouden voor nationale autoriteiten om beroepsinhoudelijke competenties inhoudelijk te toetsen en bij substantiële verschillen, waar nodig, passende compensatiemaatregelen voor te stellen of erkenning te kunnen weigeren.

De beheersing van de Nederlandse taal kan noodzakelijk zijn voor de uitoefening van bepaalde beroepen. Bijvoorbeeld voor beroepen waarin communicatie met patiënten, cliënten of andere kwetsbare personen onderdeel is van de beroepsuitoefening of waarin onvoldoende taalbeheersing gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de uitoefening van het desbetreffende beroep, veiligheid of volksgezondheid. Het is daarom voor het kabinet belangrijk dat er ruimte blijft

bestaan voor het stellen van taaleisen voor de toegang tot een gereglementeerd beroep. Het is ook ten gunste van de beroepsbeoefenaar om reeds bij het indienen van de erkenningsaanvraag de taal op voldoende niveau te beheersen. Op deze manier kan hij of zij sneller op het juiste niveau komen wanneer er compenserende maatregelen (zoals scholing, stage of coschappen) worden geadviseerd. Evenwel zijn taalvereisten niet voor ieder beroep noodzakelijk. Het is daarom van belang dat taaleisen proportioneel en noodzakelijk zijn gelet op specifieke publieke belangen.

Wat betreft de kwaliteit en betrouwbaarheid van kwalificaties uit derde landen, erkent het kabinet dat het voor bevoegde autoriteiten en werkgevers vaak moeilijk is om beroepskwalificaties van derdelanders op waarde te schatten. Onderwijs- en opleidingsstelsels verschillen tussen derde landen aanzienlijk en de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over instellingen, curricula, kwaliteitsborging en behaalde kwalificaties is niet overal gelijk. Het kabinet staat daarom positief tegenover Europese instrumenten die het voor bevoegde autoriteiten gemakkelijker maken om buitenlandse kwalificaties te beoordelen, zonder daarbij af te doen aan de kwaliteit van deze beoordeling. Daaronder kan worden gedacht aan gemeenschappelijke informatievoorziening, betere vergelijkingsinstrumenten, digitale kwalificaties en ondersteuning bij de verificatie van documenten. Dit kan administratieve lasten verminderen. Daarbij kan een Europese beoordelingssystematiek bovendien voorkomen dat iedere lidstaat afzonderlijk kennis moet opbouwen over dezelfde buitenlandse kwalificaties. Ook is van belang om aandacht te hebben voor de toenemende signalen van fraude met onder andere ervaringscertificaten en diploma's. Uitgangspunt moet dan ook blijven dat officiële documenten en bewijstukken zoals afgegeven door de daartoe bevoegde autoriteiten en onderwijsinstellingen noodzakelijk blijven. Uiteraard zal daar waar mogelijk maatwerk geleverd kunnen worden.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van het voorstel is derhalve positief ten aanzien van het doel en de procedurele onderdelen van het voorstel. Het kabinet steunt het streven om erkenningsprocedures voor kwalificaties uit derde landen daar waar mogelijk te versnellen, te stroomlijnen en transparanter te maken. Dit is in lijn met de kabinetspositie ten opzichte van de strategie die de Commissie in 2025 presenteerde voor een sterkere interne markt, als vervolg op de rapporten van Letta en Draghi.[7]

Het kabinet is echter kritisch op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde harmonisatie van de automatische erkenning van bepaalde kwalificaties uit derde landen en de voorgestelde maatregelen inzake taalvereisten. In dit kader is van belang dat niet nationaliteit maar herkomst van diploma leidend moet zijn en blijven. Dit betekent dat een Nederlander, EU-onderdaan en derdelander met een derdelands diploma allen dezelfde procedure moeten doorlopen. Daarnaast zal het kabinet in de onderhandelingen blijven wijzen op nationale nuances en verschillen in kwaliteit tussen onderwijs- en opleidingsstelsels.
Het kabinet zet daarom in op behoud van voldoende nationale beoordelingsruimte na toetsing en erkenning van beroepskwalificaties uit derde landen.

[7] Kamerstuk 22 112-4096, BNC-fiche 'Mededeling horizontale interne-marktstrategie' (COM(2025)500), 1 juli 2025, pagina 6.

Zo wordt in artikelen 8 en 9 bepaald dat een lidstaat iemand met beroepskwalificaties uit een derde land toegang moet verlenen tot het gereglementeerde beroep onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen, tenzij er voldoende redenen zijn om compensatiemaatregelen op te leggen. De Commissie baseert dit expliciet op het algemene systeem dat geldt uit hoofde van Richtlijn 2005/36/EG. Het is nog niet geheel duidelijk wat met deze gelijkschakeling wordt bedoeld. Het kabinet zal op dit onderdeel daarom om nadere toelichting vragen. Een systeem waarbij buitenlandse kwalificaties zonder degelijke beroepsinhoudelijke beoordeling op één lijn worden gesteld met Europese kwalificaties houdt volgens het kabinet onvoldoende rekening met verschillen in opleidingskwaliteit en beroepspraktijk. Dit geldt in het bijzonder voor beroepen waarbij fouten in de beroepsuitoefening aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor gezondheid, veiligheid of andere publieke belangen.

Hierbij merkt het kabinet op dat de systematiek onder de huidige richtlijn EU-beroepskwalificaties voornamelijk mogelijk is door kennis van het opleidingsaanbod in de EU. Voor derdelanderkwalificaties is die kennis soms niet voorhanden en zijn de verschillen in kennis en kunde in de praktijk moeilijk te bepalen en vaak groter of soms zelfs onoverkomelijk. Als voorbeeld kan gewezen worden op zeer grote verschillen bij de opleiding tot apotheker, waarbij in Nederland de eerdergenoemde onafhankelijke commissie van deskundigen ongeveer 90 procent van de aanvragen van derdelands gediplomeerde moet afwijzen vanwege onoverkomelijke verschillen met het niveau dat in Nederland is vereist. Bovendien is het uitvoeren van compensatiemaatregelen in de praktijk vaak moeilijk uitvoerbaar en vereist dit nadere uitwerking van regelgeving. Het is aannemelijk dat het stroomlijnen van de regels ten aanzien van erkenningsbesluiten van derdelanders gepaard zou moeten gaan met een aanzienlijke investering in de kennis over opleidingen in derde landen bij de bevoegde autoriteiten en uitvoeringsorganisaties. Tegelijk is het kabinet positief over de bepaling waarin de bevoegde instanties van lidstaten kunnen aangeven welke compensatiemaatregelen gevolgd dienen te worden uit een lijst van vier mogelijke opties.

Ook is het kabinet zeer positief over het voorstel voor Europese ondersteuning bij het vaststellen van de authenticiteit en vergelijkbaarheid van buitenlandse kwalificaties. Dit voorstel kan in de praktijk veel voordelen opleveren voor een efficiëntere procedure door gefragmenteerd werk uit handen te nemen van bevoegde autoriteiten in lidstaten. Erkenningsprocedures voor derdelanders zijn vaak langdurig omdat kennis over derdelanderkwalificaties niet altijd gemakkelijk beschikbaar is. Wanneer die kennis op Europees niveau wordt gebundeld, hoeft niet iedere nationale autoriteit zelfstandig dezelfde informatie te verzamelen. Het kabinet zal deze ondersteunende diensten in de onderhandelingen daarom steunen, waarbij wel duidelijk moet blijven dat de uitkomst van de Europese verificatie van de kwalificatiedocumentatie niet bepalend is voor de erkenningsbeoordeling door de bevoegde instanties van de lidstaten.

Het kabinet is in beginsel positief over de maatregelen in het voorstel om opleidingsprogramma's in derde landen door experts te laten beoordelen en zo tot een lijst te komen van landen waarvan het onderwijssysteem de gevraagde garanties biedt. Deze aanpak voorkomt dat die beoordelingen dubbel moeten worden uitgevoerd. Dit moet echter ondersteunend zijn aan de bevoegde

autoriteiten in de lidstaten en mag niet leiden tot het verplicht toelaten en erkennen van derdelands gediplomeerden. Tijdens de onderhandelingen en gesprekken met bevoegde autoriteiten moet blijken of deze maatregelen voldoende zekerheid bieden.

Een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet is de voorgestelde automatische erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders voor bepaalde gereglementeerde beroepen, waaronder voor artsen, verpleegkundigen, tandartsen, verloskundigen, dierenartsen, apothekers en architecten. Voor wat betreft deze beroepen stelt het voorstel een geharmoniseerde beoordelingsroute met vertrouwde beoordelingsinstanties voor om de samenwerking met derde landen en hun onderwijsinstellingen uit te breiden. Hoewel het kabinet positief staat tegenover het voorstel om de huidige gefragmenteerde beoordeling van opleidingen in derde landen beter te coördineren, is het onderdeel van het voorstel waarbij aansluiting wordt gezocht bij het systeem van automatische erkenning voor EU-burgers risicovol. Het betekent immers dat de bevoegde nationale autoriteit in de lidstaat (bijvoorbeeld het CIBG of DUO) niet langer op dezelfde wijze kan beoordelen of een specifieke opleiding van een beroepsbeoefenaar in een derde land inhoudelijk voldoende aansluit bij de Nederlandse eisen en daaraan gelijkwaardig is. In de voorgestelde systematiek verschuift de beoordeling in eerste instantie naar het niveau van de opleiding en de opleidingsinstelling van het derde land. Het kabinet ziet daarbij voordelen van versnelling, omdat daarmee kan worden voorkomen dat dezelfde opleiding of opleidingsinstantie van een derde land in verschillende lidstaten telkens opnieuw wordt onderzocht. Echter, het risico ontstaat dat Nederland opleidingen automatisch moet erkennen die niet het vereiste niveau voor individuele beroepsuitoefening in Nederland halen.

Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat er voldoende waarborgen worden getroffen om te verzekeren dat vertrouwde beoordelingsinstanties daadwerkelijk onafhankelijk zijn en over voldoende deskundigheid beschikken. In het voorstel wordt dit onder meer geborgd door de eis dat instanties onderdeel uitmaken van het *European Quality Assurance Register for Higher Education*. Het kabinet vindt het nu nog onvoldoende duidelijk in het voorstel hoe deze systematiek in de praktijk zal uitwerken en voorziet daarin aandachtspunten, bijvoorbeeld met betrekking tot de huidige inrichting van potentiële beoordelingsinstanties (zoals bijvoorbeeld de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie). Bevoegde autoriteiten van lidstaten moeten voldoende inspraak kunnen hebben bij twijfel over de juistheid van beoordelingen. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor duplicering van beoordelingen en kan soms beter worden aangesloten op bestaande procedures. Beoordelingscriteria en de uitkomsten van de reviews moeten openbaar en controleerbaar zijn. Ook moet sprake zijn van periodieke herbeoordeling van opleidingen of instellingen, zodat een eenmaal verkregen status niet onbeperkt blijft gelden wanneer de kwaliteit van een opleiding of instelling verandert. Het voorstel bevat al maatregelen die dit zouden moeten borgen, zoals een beperkte geldigheidsduur van beoordelingen van de vertrouwde beoordelings-instanties en de mogelijkheid voor lidstaten om met een bezwaar een second opinion te eisen. Het kabinet acht de huidige waarborgen echter niet afdoende en zet daarom in op verdere aanscherping in de onderhandelingen. Tenslotte moet worden voorkomen dat de voorgestelde systematiek voor automatische erkenning van derdelanderkwalificaties ertoe leidt dat een lidstaat geen aanvullende

eisen meer kan stellen die niet betrekking hebben op het opleidingsniveau zelf maar noodzakelijk zijn voor de daadwerkelijke uitoefening van het beroep.

Met betrekking tot het voorstel voor een geïntegreerde procedure voor de erkenning van kwalificaties én de procedure voor het aanvragen van een verblijfsvergunning (Titel III) zet het kabinet vraagtekens bij een dergelijke integratie van de procedures, alsook de haalbaarheid daarvan binnen de wettelijke beslistermijnen die gelden voor de aanvragen om de verschillende verblijfsvergunningen voor arbeid en bij de mogelijke financiële gevolgen wanneer geen aparte leges meer mogen worden geheven voor de erkenning van kwalificaties. Ook met het oog op de complexiteit van beoordelingen van derdelanderkwalificaties bij beroepen in de zorg en diergeneeskunde ziet het kabinet knelpunten bij de voorgestelde beslistermijnen. Een wettelijke bepaling waarin de termijnen voor derdelanders nog verder verkort worden kan de zorgvuldigheid van de uitvoering en daarmee de kwaliteit van de erkenningsprocedure onder druk zetten. De gestelde termijnen moeten voor de bevoegde autoriteiten qua capaciteit en uitvoerbaarheid haalbaar zijn. Het kabinet zet daarom bij de onderhandelingen in op meer realistische beoordelingstermijnen. Mocht blijken dat de beslistermijn bij een geïntegreerde procedure voor de uitvoering niet haalbaar is, dan is de invoering van een geïntegreerde procedure niet wenselijk. Verder heeft een aanvraag voor erkenning die gestart is vier maanden voor afloop van de verblijfsvergunning mogelijk invloed op het verblijf wanneer de erkenningsprocedure langer duurt dan deze vier maanden. Het kabinet wil nader bezien of de periode van indiening van kwalificaties van ten minste vier maanden voor afloop van de verblijfsvergunning voldoende uitvoerbaar is.

Het kabinet vraagt zich nog wel af hoe dit voorstel zich verhoudt tot andere EU-rechtshandelingen waarin beroepsreglementering voor binnen de EU genoten opleidingen (soms zelf uitputtend en zonder dat erkenning van beroepskwalificaties noodzakelijk is) is geregeld en die niet zijn opgenomen in de bijlage bij de Richtlijn beroepskwalificaties. Het gaat hierbij met name om door de EU-gereguleerde beroepen in de verschillende vervoerssectoren. In die andere rechtshandelingen is geen ruimte voor erkenning van buiten de EU verkregen beroepskwalificaties. Alvorens een oordeel kan worden gegeven over de voorstellen voor zover het die beroepen betreft, zal eerst de verhouding van dit voorstel tot die andere EU-rechtshandelingen duidelijk moeten zijn. Nederland heeft ten slotte belang bij een erkenningsstelsel dat zowel praktisch als financieel uitvoerbaar voor zowel aanvragers als voor bevoegde autoriteiten. Omwille van die uitvoerbaarheid geldt als uitgangspunt dat wordt vastgehouden aan de mogelijkheid om kostendekkende tarieven te heffen. Daarbij moet worden voorkomen dat vereenvoudiging en harmonisatie op EU-niveau leidt tot nieuwe nationale uitvoeringslasten die niet in verhouding staan tot de beoogde voordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op het moment van schrijven hebben lidstaten formeel nog geen posities ingenomen. De meeste lidstaten hebben zich, tot dusver, afwachtend opgesteld ten aanzien van EU-brede initiatieven voor het vergemakkelijken van de erkenning van kwalificaties van derdelanders. Het krachtenveld binnen het Europees Parlement is met betrekking tot deze richtlijn nog niet bekend. Ook is nog

niet duidelijk welke EP-commissie het voorstel zal behandelen en wie als rapporteur zal worden aangewezen.

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 toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is negatief.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 79, lid 2, onder a) en b), VWEU. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen onder het gemeenschappelijk immigratiebeleid, specifiek op de voorwaarden voor toegang en verblijf en de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. Op dit terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid op grond tussen de EU en de lidstaten op basis van artikel 4, lid 2, onder j, VWEU.

Het kabinet kan zich niet vinden in deze rechtsgrondslag. In de eerste plaats constateert het kabinet namelijk dat het voorstel in zijn geheel niet ziet op de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt en beperkt op verblijf van derdelanders (onderdeel a) van artikel 79, lid 2, VWEU). Zoveel maakt voorgesteld artikel 2, lid 1, ook duidelijk door te specifiëren dat het voorstel ziet op personen die reeds legaal in een lidstaat verblijven (onder a) dan wel toegang en verblijf verzoeken maar dat nog niet hebben (onder b en c). In de tweede plaats ziet het voorstel evenmin op de rechten van onderdanen die reeds legaal in een lidstaat verblijven (onderdeel b) van artikel 79, lid 2, VWEU), omdat voorgestelde handeling uitsluitend ziet op de kwalificaties en de voorwaarden waaronder die worden erkend. Zodoende zijn die kwalificaties zoals deze door (onderwijs)instellingen van derde landen worden afgegeven het voorwerp van regelgeving, niet de derdelanders en hun rechten in de context van hun migratie naar de EU. Dat met deze richtlijn dat recht open wordt gesteld naar personen die van oorsprong uit derde landen komen maakt dit niet anders. Het voorstel heeft namelijk geen betrekking op de voorwaarden voor hun migratie naar de EU en beperkt op de rechten die betrekking hebben op hun verblijf, namelijk in het geval dat de erkenningsprocedure nog niet is afgerond voor verloop van de verblijfsvergunning.

In plaats van artikel 79, lid 2, VWEU, acht het kabinet artikel 207 VWEU de enige juiste rechtsgrondslag. Het voorstel beoogt namelijk regels te stellen over de mate waarin de EU de interne markt openstelt voor kwalificaties die zijn afgegeven in derde landen met het oog op arbeid of dienstverlening op de Europese markt.
Op grond van deze bepaling kan de EU-wetgever maatregelen vaststellen voor de gemeenschappelijke handelspolitiek, zoals voor toegang tot de Europese markt, op welk gebied er sprake is van een exclusieve bevoegdheid op grond van artikel 3, lid 1, onder e), VWEU. Het kabinet pleit er daarom voor dat artikel 207 VWEU wordt toegevoegd als rechtsgrondslag, of dat

de Uniewetgever de erkenning van kwalificaties uit derde landen in een apart voorstel vervat dat is gebaseerd op artikel 207 VWEU.

b) Subsidiariteit

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

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. De richtlijn heeft tot doel de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders door EU-lidstaten te vereenvoudigen en te versnellen om zo intra-EU mobiliteit voor deze groep te verbeteren. Gezien de grensoverschrijdende aard van de erkenning van kwalificaties voor deze doelgroep en de fragmentatie in nationale systemen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door de introductie van gemeenschappelijke procedurele regels en een gedeeld systeem voor erkende opleidingen uit derde landen kunnen daar waar mogelijk belemmeringen op de interne markt voor mobiliteit van derdelanders worden weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met een kanttekening.

Zoals hiervoor vermeld heeft het voorstel tot doel de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders door EU-lidstaten te vereenvoudigen en te versnellen om zo intra-EU mobiliteit voor deze groep te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om dat doel te bereiken, omdat de richtlijn een positief effect kan hebben op lidstaten die meer arbeidskrachten van buiten de Unie willen aantrekken voor het oplossen van arbeidsmarkttekorten, maar waar bijvoorbeeld informatie over de erkenning van kwalificaties en vaardigheden onvoldoende toegankelijk is voor derdelanders. Het optreden gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk, gelet op het feit dat de richtlijn geen beperking behelst van nationale bevoegdheden omtrent beroepsreglementering, opleidingseisen en toelating van derdelanders.

Evenwel plaatst het kabinet de volgende kanttekening bij de noodzakelijkheid van het voorstel.

Het kabinet acht dat het voorstel verdergaat dan noodzakelijk met de verplichting om onder omstandigheden titels behaald in derde landen automatisch te erkennen. Het kabinet ziet mogelijkheden om automatische erkenning van beroepskwalificaties verder te benutten en uit te breiden waar opleidingen en beroepsvereisten voldoende vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn aan de vereiste niveaus in lidstaten. Evenwel zou automatische erkenning volgens het voorstel plaatsvinden voor titels behaald na afronding van specifieke opleidingsprogramma's in derde landen. Het gaat dan om opleidingsprogramma's waarvan op grond van de voorgestelde richtlijn is beoordeeld dat zij voldoende vergelijkbaar zijn met Europese opleidingen.

Het kabinet acht automatische erkenning op grond van die systematiek verder gaan dan noodzakelijk, omdat een voldoende hoog opleidingsniveau niet op die manier kan worden gewaarborgd. Die waarborg is noodzakelijk, aangezien het systeem van automatische erkenning leunt op het vertrouwen dat controle op het behaalde niveau niet nodig is. Het kabinet pleit er daarom voor dat lidstaten inspraak krijgen in de bevestiging dat de betrokken opleidingsprogramma's in derde landen professionals tot een voldoende hoog niveau opleiden en daadwerkelijk gelijkwaardig zijn aan het gewenste niveau in Nederland. Dit versterkt de waarborg dat deze opleidingsprogramma's in derde landen van een voldoende hoog niveau zijn, zodat automatische erkenning binnen de EU van titels behaald met die opleidingsprogramma's beter te rechtvaardigen is en niet ten koste gaan van kwaliteit en (openbare) veiligheid.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet éénmalige indicatieve uitgaven van ongeveer € 29 tot 51 miljoen en jaarlijkse uitgaven van ongeveer € 4 tot 6 miljoen voor de periode 2028 en daarna. Deze kosten komen vooral voort uit de externe inkoop van ondersteunende diensten voor authenticiteitsbeoordeling (artikel 28), de op te zetten review-architectuur voor automatische erkenning van kwalificaties van derdelanders (vertrouwde review-lichamen en een kader voor gedelegeerde-handelingen in artikelen 12, 14 en 16), en een secretariaat voor de groep van coördinatoren ten aanzien van de erkenning van kwalificaties van derdelanders (artikel 33). De kosten voor het voorstel worden niet binnen het bestaande budget gefinancierd, maar zijn afhankelijk van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034. Dit zou volgens het voorstel moeten worden gefinancierd binnen de EU Faciliteit onder de 'National and Regional Partnership Plans' (onderdeel van het voorstel voor het volgende MFK 2028–2034). Indien het voorstel toch financiële gevolgen heeft voor 2028, meent het kabinet dat de 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. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Volgens de Commissie zullen de gevolgen voor personele bezetting beperkt zijn tot herplaatsing van personeel en naar verwachting drie extra FTE. Het kabinet is terughoudend ten opzichte

van het aantal werknemers dat nodig zou zijn bij de Commissie om het voorstel in goede banen te leiden en is er in het algemeen terughoudend ten aanzien van een verdere stijging hiervan.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden
De implementatiekosten van de maatregelen worden volgens het impact assessment primair gedragen door de Commissie (ontwikkeling en onderhoud van IT-systemen, opzet van de nieuwe EU-verificatiedienst en het openbare register) en in mindere mate door de lidstaten (slechts voor zover vereist ten behoeve van interoperabiliteit van nationale databanken). Deze kosten worden voor de periode 2027-2040 geschat op € 24,8 tot € 40,2 miljoen op EU-niveau en € 39,4 tot € 69,0 miljoen voor alle 27 lidstaten gezamenlijk. De implementatiekosten per lidstaat hangen af van de vereiste maatregelen die moeten worden genomen om de bestaande nationale digitale infrastructuur voor erkenningsprocedures van derdelanders aan te passen.

De Commissie schat dat de adaptatiekosten voor lidstaten beperkt zijn en dat vooral interoperabiliteit van ICT-systemen en databases implementatiekosten met zich mee zal brengen. Hoewel de Commissie aangeeft geen directe financiële consequenties voor medeoverheden of uitvoeringsorganisaties te verwachten, heeft het kabinet twijfels bij deze conclusie. Het voorstel brengt rapportageverplichtingen, wijzigingen in de werkwijze en aanpassing van ICT-systemen met zich mee die zijn weerslag kunnen hebben op de aanwezige capaciteit bij (mede-)overheden en uitvoeringsorganisaties. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Eventueel kan (een deel) van de budgettaire gevolgen worden opgevangen door de kosten in rekening te brengen bij de markt via retributies. Het kabinet acht het derhalve van belang dat de mogelijkheid blijft bestaan om kostendekkende tarieven in rekening te brengen voor erkenningsaanvragen door derdelanders.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Volgens de impact assessment van de Commissie kunnen de voorgestelde maatregelen, zodra zij volledig zijn ingevoerd, aanzienlijke besparingen in kosten en doorlooptijd opleveren. De grootste besparing per aanvraag valt te behalen bij de automatische erkenning van beroepen. Bij het kwantificeren van de effecten van de beoogde maatregelen is uitgegaan van gelijkblijvende migratie- en wervingsniveaus. De voorkeursoptie levert volgens de Commissie naar verwachting meer dan € 22 miljoen per jaar aan besparingen op aan administratieve lasten voor aanvragers en bevoegde autoriteiten (cumulatief circa € 231 miljoen in de periode 2029-2040). De kosten voor werkgevers zouden als gevolg van het voorstel dalen met circa 25% voor erkenningsaanvragen onder het algemene stelsel en met circa 42,5% voor automatisch erkende kwalificaties. Dit vertaalt zich door naar een besparing van ruim € 20 miljoen per jaar (cumulatief circa € 207 miljoen). De Commissie verwacht geen nieuwe administratieve lasten voor aanvragers.

De gemiddelde doorlooptijd van 14,2 maanden daalt volgens de raming tot circa vijf maanden voor de reguliere route en circa vier maanden voor de automatische erkenning. Daardoor kunnen

aanvragers eerder op hun gekwalificeerde niveau aan het werk. De Commissie waardeert deze tijdwinst voor aanvragers op circa 300 miljoen per jaar in de EU. Dit bedrag is een raming van vermeden inkomensverlies en huidige onderbenutting van kwalificaties, geen directe besparing op administratieve lasten. Daarnaast geeft de Commissie aan bredere economische en sociale baten te verwachten, zoals betere wervingsmogelijkheden voor (mkb)bedrijven in kraptesectoren en een snellere instroom van gekwalificeerde professionals in essentiële sectoren zoals de gezondheidszorg.

De impact assessment van de Commissie werkt voor de kosten en baten met EU-gemiddelden. De huidige kosten in Nederland verschillen per beroep en per onderdeel van het erkenningstraject. De Commissie noemt in haar overzicht bijvoorbeeld bedragen van €1.971 voor artsen en €85 voor verpleegkundigen, maar deze bedragen vormen geen vergelijkbare totale trajectkosten. In Nederland is de aanvraag van een verklaring van vakbekwaamheid per 1 januari 2027 niet langer kosteloos en ook aan de beroepsinhoudelijke toets voor artsen, tandartsen en verpleegkundigen zijn afzonderlijk kosten verbonden. Dit ondersteunt het uitgangspunt dat de beoordeling van beroepskwalificaties kostendekkend moet blijven, wat noodzakelijk is om de kwaliteit en uitvoering van erkenningsprocedures te borgen. Ook voor de nieuwe situatie zijn de EU-gemiddelde besparingen niet zonder meer te vertalen naar een Nederlands bedrag per beroep.

Een deel van de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de erkenning van beroepskwalificaties bestaat uit private of privaat georganiseerde instanties. Deze organisaties kunnen op korte termijn met extra regeldruk en kosten worden geconfronteerd, met name door de benodigde aanpassingen aan digitale systemen, het invoeren van nieuwe procedures en het aanpassen van de interne werkwijze. Deze eenmalige uitvoeringslasten staan echter tegenover structurele efficiëntiewinsten: zodra de nieuwe werkwijze en digitale systemen zijn ingevoerd, zullen ook voor deze organisaties de administratieve lasten per erkenningsprocedure naar verwachting afnemen. Er moet overigens ook rekening mee worden gehouden dat er organisaties zullen zijn die zelden of nooit een aanvraag voor erkenning van kwalificaties zullen ontvangen en dat er door die organisaties tegenover de uitvoeringslasten nimmer efficiëntiewinsten zullen worden behaald. Maar deze kosten zullen wel aan de sector of via de examengelden voor de Nederlandse opleidingen in rekening worden gebracht.

Omdat er geen centrale, geaggregeerde cijfers beschikbaar zijn van het huidige aantal aanvragen door derdelanders voor de erkenning van hun beroepskwalificaties, moet voor de doelgroep worden gewerkt met aannames en bandbreedtes om de mogelijke omvang van de baten voor Nederland te illustreren. Ook voor de verwachte besparingen geldt dat de inschattingen indicatief zijn op basis van een ideaal scenario van het Commissievoorstel. Het is op dit moment niet goed in te schatten welke besparingen in de praktijk zullen worden gerealiseerd. De Commissie gebruikt hiervoor een EU-brede raming van circa 125.000 jaarlijkse procedures waarbij kwalificaties worden beoordeeld. Daarvan hebben naar schatting 62.500 betrekking op de erkenning van gereguleerde beroepen, de overige 62.500 betreffen kwalificatiebeoordelingen in het kader van migratieprocedures. De Commissie rekent in haar impact assessment dus met een gemiddeld

aantal relevante erkenningsprocedures voor gereglementeerde beroepen per jaar van 62.500 aanvragen van derdelanders. Gelijk verdeeld over 27 lidstaten zou dit uitkomen op gemiddeld 2.315 erkenningsprocedures van derdelanders per jaar per lidstaat. Realiteit is echter dat dit aantal per lidstaat uiteenloopt, waarbij mag worden aangenomen dat landen als Duitsland en Frankrijk de meeste aanvragen van derdelanders ontvangen en Nederland in de middengroep zit.

Dit kan worden afgezet tegen de huidige aantallen erkenningsaanvragen door derdelanders in Nederland voor zover bekend. De verwachting is namelijk dat de meeste erkenningsaanvragen van derdelanders voor gereglementeerde beroepen in Nederland worden ingediend in de zorg en het onderwijs. Voor zorgberoepen wordt dit bijgehouden door het CIBG. In 2025 ontving CIBG tussen de 1.300 en 1.500 (gemiddeld 1.400) erkenningsaanvragen voor de 25 gereglementeerde zorgberoepen en voor 2026 wordt een soortgelijk aantal aanvragen verwacht. DUO ontving op haar beurt in 2025 afgerond 2.600 aanvragen voor 6 onderwijsberoepen, maar dit cijfer is wat vertekend doordat soms meerdere erkenningsaanvragen per beroepsbeoefenaar worden ingediend. Deze aantallen gelden als ondergrens voor het totaal aantal erkenningsaanvragen door derdelanders voor de in totaal 187 nationaal gereglementeerde beroepen. Op basis hiervan kan worden aangenomen dat het aantal derdelanderaanvragen hoger zal liggen dan het eerdergenoemde gemiddeld aantal aanvragen als door de Commissie gehanteerd. Voor de verdere berekening in deze paragraaf wordt daarom uitgegaan van een gemiddeld aantal erkenningsaanvragen van derdelanders van 4.000 tot 5.000 per jaar en een gemiddelde van 4.500 aanvragen.

Voor de bovengrens van het mogelijk aantal aanvragen per jaar geldt – op basis van het rapport over de Staat van Migratie 2026 – voor migratie van buiten de EU dat er in 2025 40.130 verleende tewerkstellingsvergunningen (TWV) en 2.530 positieve adviezen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) zijn verleend. Deze aantallen kunnen echter niet rechtstreeks worden gebruikt als bovengrens voor het aantal erkenningsaanvragen, omdat het aantal TWV en GVVA ziet op toegang tot arbeid, terwijl de voorgestelde richtlijn ziet op erkenning van kwalificaties voor gereglementeerde beroepen. De cijfers geven wel de omvang van de bredere groep van arbeidsmigranten vanuit derde landen weer. Als dezelfde verdeling wordt gehanteerd als in het impact assessment, kan worden aangenomen dat 40% van het gemiddelde aantal derdelanderaanvragen in Nederland voor erkenning van beroepskwalificaties voor gereglementeerde beroepen via automatische erkenning zal verlopen. Dit komt neer op circa 1.800 erkenningsaanvragen per jaar via automatische erkenning en 2.700 erkenningsaanvragen per jaar via het algemene stelsel.

De Commissie raamt in haar impact assessment de huidige kosten van erkenningsprocedures voor derdelanders voor gereglementeerde beroepen op gemiddeld circa €1.500 per procedure, waarvan circa €1.100 bij de aanvrager en €400 bij de bevoegde autoriteit.
Afgezet tegen het gemiddeld aantal erkenningsaanvragen per jaar betekent dit voor Nederland een totaal aan € 6.750.000 aan kosten onder het huidige systeem, waarvan circa € 4.950.000 aan kosten voor aanvragers (73%) en €1.800.000 aan kosten voor bevoegde autoriteiten (27%).

De Commissie raamt een vermindering van de totale procedurekosten met gemiddeld circa €208 per aanvraag in het algemene stelsel en circa €510 per aanvraag via de automatische erkenningsroute. Het aandeel aanvragen dat via de automatische route kan worden behandeld, wordt voor een uiteindelijke stabiele situatie geraamd op circa 40%. Dit aandeel ontstaat naar verwachting geleidelijk, naarmate opleidingen en aanvragers voor deze route in aanmerking komen. De totale besparing op procedurekosten voor aanvragers en de overheid samen wordt in die situatie geraamd op circa 20,5 mln per jaar in de EU. Vertaald naar het gemiddeld aantal derdelanderaanvragen in Nederland komt dit neer op een totale jaarlijkse besparing van €1.480.000, waarvan € 918.000 voor de procedures onder automatische erkenning en € 562.000 voor de procedures onder het algemene stelsel. Volgens de eerdergenoemde kostenverdeling tussen aanvragers en autoriteiten betekent dit een indicatieve besparing van afgerond ongeveer € 1.080.000 aan kosten voor aanvragers uit derde landen en afgerond ongeveer € 400.000 aan voorziene besparing voor bevoegde autoriteiten.

Naast de kosten die aanvragers maken voor de erkenning van hun kwalificaties, maken werkgevers in de EU ook administratieve en organisatorische kosten voor het werven van derdelanders van wie kwalificaties moeten worden erkend. Deze kosten omvatten onder meer de verificatie van de uitkomst van de erkenningsprocedure, de afstemming met migratieautoriteiten over de werkvergunning en de indirecte kosten van een langer wervingsproces als gevolg van de doorlooptijd van de erkenningsprocedure. Deze kosten worden geschat op ongeveer € 800 tot €1.200 per werving voor een gereguleerd beroep. De geraamde kostenverlaging volgt voornamelijk uit kortere doorlooptijden, waardoor werkgevers minder lang op inzetbare medewerkers hoeven te wachten, en uit verbeteringen in documentatie en coördinatie. Voor wervingen via de reguliere route raamt de Commissie een kostenvermindering van 20–30%. Voor wervingen via de automatische erkenning is dit 35–50%, ofwel circa €280 tot €600 per aanvraag. De Commissie raamt de totale besparing voor werkgevers onder de voorkeursoptie op circa €20 miljoen per jaar in de EU.

Ook verwacht de Commissie een vermindering van werkgevergedragen administratieve kosten van circa 25% bij het algemene stelsel en circa 42,5% bij automatische erkenning. De Commissie raamt de werkgeverskosten voor de werving van een derdelander in een gereglementeerd beroep momenteel op € 800 tot 1.200 (gemiddeld € 1.000), wat bij een gemiddeld aantal van 4.500 erkenningsprocedures per jaar neerkomt op een totaalbedrag van €4.500.000 aan jaarlijkse werkgevergedragen kosten, waarvan € 2.700.000 voor algemene erkenningsprocedures en €1.800.000 voor automatische erkenningsprocedures. Toegepast op de verwachte kostenreducties van de Commissie komt dit neer op een indicatieve besparing voor werkgevers van € 675.000 voor erkenningsaanvragen in het algemene stelsel en € 765.000 voor procedures onder automatische erkenning, in totaal circa €1,44 miljoen aan indicatieve jaarlijkse werkgeversbesparing.

Tenslotte leidt een kortere doorlooptijd volgens de aannames van de Commissie ertoe dat aanvragers eerder op hun niveau kunnen werken. De Commissie waardeert de totale tijdwinst voor 62.500 gereglementeerde erkenningsprocedures voor derdelanders op circa €300 miljoen per jaar.

Evenredige toepassing van deze EU-raming levert in dit scenario voor Nederland uitgaande van 4.500 erkenningsaanvragen circa € 21,6 miljoen per jaar op. Dit is geen besparing op administratieve lasten. Ook kunnen aanvragers in de reguliere route kosten blijven maken voor eventuele compenserende maatregelen en voor het voldoen aan taalvereisten vóór beroepsuitoefening.

Bovendien is de door de Commissie becijferde totale tijdwinst gestoeld op de aanname dat de doorlooptijden worden teruggebracht naar vier maanden (algemeen stelsel) en vijf weken (automatische erkenning). Het halen van deze doorlooptijden is evenwel afhankelijk van de uitwerking van de gehele systematiek in de onderhandelingen en de uitvoering na implementatie. Daarmee is allerminst zeker of de voorgestelde besparing daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De doorvertaling naar de Nederlandse situatie in deze paragraaf wordt daardoor beperkt tot een indicatieve besparing.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft als volgt geadviseerd:

1. *ATR adviseert om in de beoordeling van het Commissievoorstel meer inzicht te bieden in de mate waarin het huidige Nederlandse stelsel zal samenhangen met/geïntegreerd wordt in het nog uit te werken Europese stelsel.*
2. *ATR adviseert de regeldrukvermindering voor derdelanders en bedrijven te herzien en daarbij ook rekening te houden met de onzekerheid die gepaard gaat met de vermindering zoals becijferd door de Europese Commissie.*

ATR merkt in het advies terecht op dat de mate waarin de voorgestelde wijzigingen werkbaar zijn sterk afhankelijk is van de samenloop en integratie van het huidige Nederlandse stelsel en het toekomstige Europese stelsel. Deze uitwerking zal verder moeten blijken tijdens de onderhandelingen over het Commissievoorstel. Het BNC-traject biedt te weinig ruimte om dit op dit moment volledig in kaart te brengen vanwege de grote diversiteit aan beroepen en autoriteiten, complexiteit van systemen en zelfs verschillen binnen sectoren. In het fiche is dit verduidelijkt door de onzekerheid expliciet te benoemen en in de beoordeling van het voorstel aan te geven dat het kabinet tijdens de onderhandelingen om verdere verduidelijking zal vragen.

In het advies benadrukt ATR dat de regeldrukeffecten voor derdelanders en bedrijven toereikend in kaart zijn gebracht, maar dat de berekening op enkele punten nog moet worden aangepast om het totaal aan besparingen te corrigeren. In de regeldrukparagraaf van dit fiche is dit overeenkomstig het advies aangepast en is op basis van opgevraagde data over het aantal erkenningsaanvragen voor onderwijsberoepen tot een hernieuwde inschatting gekomen. Daarbij is ook expliciet aangegeven dat het hier slechts gaat om indicatieve inschattingen als becijferd door de Commissie en dat bij de uitwerking moet blijken wat dit in de praktijk zal gaan betekenen voor vermindering van regeldruk.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel draagt bij aan de Europese en Nederlandse concurrentiekracht door grensoverschrijdende inzet van gekwalificeerde derdelands beroepsbeoefenaars aanzienlijk eenvoudiger, sneller en voorspelbaarder te maken. Het wegnemen van administratieve en procedurele belemmeringen voor intra-EU arbeidsmobiliteit van derdelanders maakt het voor bedrijven makkelijker om personeel en expertise uit andere lidstaten aan te trekken en in te zetten en vergroot daarmee de beschikbare arbeids- en kennisbasis binnen de interne markt. Dit is van bijzonder belang in een context van personeelstekorten en toenemende concurrentie om gekwalificeerd personeel. Door kwalificaties van derdelanders sneller en eenvoudiger grensoverschrijdend inzetbaar te maken, draagt het voorstel bij aan een efficiëntere allocatie van menselijk kapitaal en daarmee aan een sterkere, productievere en concurrerendere Europese economie.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel strekt tot wijziging van een richtlijn. De richtlijn heeft gevolgen voor in ieder geval de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, het daarop gebaseerde Besluit erkenning EU-beroepskwalificaties en het vreemdelingenrecht. Deze richtlijn vergt dan ook implementatie in deze regelgeving. Mogelijk worden ook sectorale wetten door deze richtlijn geraakt, zoals de Wet op de architectentitel, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit geldt ook voor lagere wet- en regelgeving.

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

Het voorstel bevat drie grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen, met voorgestelde artikel 12, lid 3, artikel 16, lid 2 en artikel 28, lid 13. De bevoegdheden die met artikelen 12, lid 3, en artikel 16, lid 2, worden voorgesteld voldoen aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Voor de duur van de delegatiebevoegdheid is gekozen voor optie 2 van de modelbepalingen. Evenwel ontbreekt in artikel 36, waar de voorwaarden zijn geregeld waaronder de voorgestelde bevoegdheden worden uitgeoefend, een verwijzing naar de bevoegdheid in artikel 28, lid 13.

Met voorgesteld artikel 12, lid 3, wordt een grondslag gecreëerd voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling om de voorgestelde richtlijn aan te vullen met een lijst van vertrouwde beoordelende instanties. Deze instanties beoordelen volgens het voorstel de opleidingsprogramma's van instanties gevestigd in derde landen op de mate waarin hun programma's personen opleiden tot een niveau dat voldoende overeenkomt met corresponderende opleidingen in de EU. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het enkel gaat om een aanvulling van de basishandeling op niet-essentiële aspecten. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk omdat met het oog op de betrouwbaarheid van belang is dat er een beperkte lijst van beoordelende instanties is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt voor de hand,

omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, nu via artikel 12 in de richtlijn zelf is geregeld aan welke voorwaarden deze entiteiten moeten voldoen, dat goedkeuring van opleidingsprogramma's van instanties in derde landen is voorbehouden aan goedgekeurde beoordelingsinstanties, en dat per instantie moet worden bepaald welke categorieën programma's zij mogen keuren.

Artikel 16, lid 2, vervat een bevoegdheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen om een lijst bij te houden van derde landen waarvan de controlesystemen die kwaliteit van onderwijs moeten garanderen worden geacht voldoende op peil zijn. Daarmee kan voor opleidingsprogramma's aangeboden door instellingen uit die landen verondersteld worden, dat kwalificaties ter afronding van die onderwijsprogramma's voldoen aan twee criteria van voorgesteld artikel 13 om in aanmerking te komen voor automatische erkenning. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat daarmee de beoordeling van opleidingsprogramma's uit derde landen kan worden gestroomlijnd. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. In de richtlijn wordt namelijk uitdrukkelijk bepaald onder duidelijke voorwaarden wanneer de eerdergenoemde veronderstelling van conformiteit aan twee criteria opgaat.

Op grond van artikel 28, lid 13, van het voorstel kan de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen om de nodige organisatorische en technische maatregelen te nemen die nodig zijn onder meer om voor diverse ondersteunende diensten, en de uitwisseling van gegevens en documenten tussen instanties. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, zodat de uitwisseling van informatie tussen instanties efficiënt kan worden ingericht. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend gelet op de specifiek benoemde aspecten waarvoor de Commissie maatregelen kan nemen, die bovendien enkel ter ondersteuning zijn.

In artikel 28, lid 8, is een bevoegdheidsgrondslag voorzien voor de Commissie om een uitvoeringshandeling vast te stellen. Daarmee kan de Commissie uniforme regels toepassen voor tarieven die zij mag rekenen aan bevoegde nationale instanties om kwalificaties, diploma's of andere attesten uit derde landen te verifiëren op authenticiteit. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat een uniforme regeling voor kostenrekening door de Commissie bijdraagt aan transparantie en eerlijke behandeling tussen nationale autoriteiten. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, aangezien de bevoegdheid ziet op waarborging van uniforme voorwaarden. Het kabinet kan zich daarbij vinden in de keuze voor een onderzoeksprocedure, aangezien de voorziene uitvoeringshandeling van algemene strekking is, in die zin dat deze alle lidstaten aangaat. Het kabinet acht deze

bevoegdheid voldoende afgebakend met de concretisering van de tarieven waarvoor de Commissie uniforme berekeningen zal toepassen.

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

De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU, en is van toepassing 24 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde termijn, mits implementatie van de voorgestelde richtlijn geen vergaande aanpassingen van ICT-systemen vergt en de EU binnen de aangeduide termijnen en voor de totstandkoming van implementatiewetgeving tijdig de voorgestane gedelegeerde handelingen vaststelt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde evaluatiebepaling van zeven jaar na inwerkingtreding, die is aangevuld met driejaarlijkse rapportage door lidstaten. Het is wenselijk om de werking van de richtlijn periodiek te evalueren en waar nodig bij te sturen. Een horizonbepaling acht het kabinet niet noodzakelijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het Commissievoorstel heeft in de huidige vorm aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering, waar het kabinet dan ook waakzaam op zal zijn in de onderhandelingen. Het is positief dat de Commissie werkt aan digitale oplossingen, die het erkenningsproces kunnen vergemakkelijken voor uitvoeringsorganisaties, zeker als daarmee doorlooptijden van aanvragen kunnen worden ingekort. Daar staat evenwel tegenover dat er minder ruimte zal zijn voor maatwerk. De digitale oplossingen verminderen weliswaar de noodzaak tot dossieronderzoek, maar het vergt extra controle aan de voorkant van het erkenningsproces. De gecentraliseerde ondersteuningsdiensten kunnen daar wel uitkomst bieden voor de uitvoeringsorganisaties. Een punt van aandacht is dat uitvoeringsorganisaties door het formeel inkorten van de doorlooptijden in de knel kunnen komen.

Ook het toevoegen van automatische erkenning voor beroepskwalificaties van derdelander beroepsbeoefenaars vraagt capaciteit die er op dit moment niet is. Het koppelen van het niet halen van bindende deadlines aan een financiële compensatie voor aanvragers, is daarbij een potentiële kostenpost voor uitvoeringsorganisaties. De verplichte integratie met de nieuwe digitale infrastructuur stelt de uitvoeringsorganisaties hoe dan ook voor eenmalige en structurele kosten, waarbij bestaande systemen zullen moeten worden aangepast. Voor de Nederlandse situatie geldt dat dergelijke aanpassingen, kosten en capaciteitsvraagstukken niet alleen gelden voor de grotere instanties als DUO en CIBG, en het assistentiecentrum Nuffic, maar voor sommige beroepen ook voor kleinere instanties alsmede private of privaat georganiseerde instanties, die minder ervaring hebben met erkenningsprocedures.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ook beroepsbeoefenaars uit ontwikkelingslanden komen in aanmerking voor erkenning van hun beroepskwalificaties via de voorgestelde systematiek. Verder zijn er geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

Fiche 5: Herziening richtlijn erkenning EU-beroepskwalificaties

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC as regards the digitalisation of procedures and recognition of professional qualifications issued outside the Union and Regulation (EU) No 1024/2012

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 995

d) *EUR-Lex*

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026PC0995

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

SWD(2026) 996 en SEC(2026) 995

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

h) Rechtsbasis

Artikelen 46, 53(1) en 62 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel voor een herziening van de richtlijn beroepskwalificaties, betreffende de erkenning van beroepskwalificaties is onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package*, dat op 15 september 2026

door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is gepubliceerd.[1] In het pakket stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken.

Een belangrijk onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package* is het *Skills Portability Initiative* (Hierna: SPI). Actielijn twee van het SPI betreft een voorstel tot herziening van de Richtlijn 2005/36/EG (hierna: de Richtlijn beroepskwalificaties) betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: het voorstel). De Richtlijn beroepskwalificaties bevat het Europese kader voor de erkenning van beroepskwalificaties tussen lidstaten en heeft als doel de grensoverschrijdende mobiliteit van professionals binnen de interne markt te faciliteren.

Voor aanvragers wordt de erkenningsprocedure eenvoudiger en sneller. Via de *European Digital Recognition Solution* (hierna EDRS) krijgen zij duidelijker informatie over de procedure, de vereiste documenten en de voortgang van hun aanvraag. Na indiening wordt binnen één week gecontroleerd of de aanvraag compleet is. Als informatie uit de lidstaat van herkomst nodig is, wordt deze via een gestandaardiseerde procedure rechtstreeks bij de bevoegde autoriteit opgevraagd, met duidelijke termijnen voor de uitwisseling van informatie. Hierdoor hoeven aanvragers minder zelf te regelen en worden onnodige verzoeken om aanvullende informatie en vertragingen beperkt. Het voorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van welke beroepen gereglementeerd kunnen worden door lidstaten en de criteria voor het reglementeren van beroepen. Dit blijft een nationale bevoegdheid.

De Commissie richt het voorstel in langs zes onderdelen.

Het eerste onderdeel betreft de digitalisering van erkenningsprocedures. Het voorstel vervangt het bestaande kader voor de Europese beroepskaart (*European Professional Card*) door de EDRS. Deze digitale oplossing moet het volledige administratieve proces rondom erkenningsprocedures ondersteunen via een gemeenschappelijke digitale infrastructuur voor bevoegde autoriteiten. De verantwoordelijkheid voor erkenningsbesluiten blijft bij de lidstaten. Ook biedt de EDRS ondersteuning voor machinevertaling van documenten, waardoor informatie tussen aanvragers en bevoegde autoriteiten eenvoudiger in verschillende EU-talen kan worden uitgewisseld en verwerkt. Daarnaast introduceert het voorstel een digitaal uitgangspunt voor erkenningsprocedures, waarbij communicatie en uitwisseling van informatie tussen aanvragers en bevoegde autoriteiten zoveel mogelijk digitaal plaatsvinden.

Het tweede onderdeel betreft het versnellen en voorspelbaarder maken van erkenningsprocedures. Het voorstel introduceert voor de verschillende stappen in de erkenningsprocedure specifieke termijnen, vanaf het indienen van een aanvraag tot het nemen van een besluit.

---

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate fiches opgesteld. Het pakket bestaat uit (1) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS), (2) een voorstel voor een herziening en uitbreiding van de richtlijn over de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority, ELA) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) bestaande uit drie pijlers (3)een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties, (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op erkenning van kwalificaties van derdelanders).

Hiermee wil de Commissie de duur van erkenningsprocedures verkorten en meer rechtszekerheid creëren voor professionals. Ook worden de termijnen voor voorafgaande controles bij tijdelijke en incidentele dienstverlening verkort. Daarnaast wordt een compensatiemechanisme geïntroduceerd voor aanvragers die worden geconfronteerd met buitensporige vertragingen in de behandeling van hun aanvraag.

Het derde onderdeel betreft de vereenvoudiging van procedurele vereisten. Het voorstel verduidelijkt dat bevoegde autoriteiten uitsluitend documenten mogen opvragen die expliciet in de Richtlijn beroepskwalificaties zijn opgenomen. Ook worden regels geïntroduceerd over de acceptatie van documenten in officiële talen van de Unie en over de communicatie met aanvragers gedurende de erkenningsprocedure. Daarnaast worden gemeenschappelijke uitgangspunten vastgesteld voor de heffing van erkenningskosten. Hiermee wil de Commissie onnodige administratieve lasten verminderen en zorgen voor een meer uniforme toepassing van de richtlijn.

Het vierde onderdeel betreft de modernisering van notificaties en rapportage. Het voorstel wijzigt de procedure voor het melden van gereglementeerde beroepen en wijzigingen daarin, waarbij lidstaten deze informatie via het Informatiesysteem interne markt (Hierna: IMI) moeten verstrekken. Daarnaast wordt de monitoring van de toepassing van de Richtlijn beroepskwalificaties versterkt door beter gebruik te maken van statistische informatie die via de EDRS beschikbaar komt. Hiermee wil de Commissie de kwaliteit, vergelijkbaarheid en beschikbaarheid van informatie over de uitvoering van de richtlijn verbeteren.

Het vijfde onderdeel betreft de versterking van samenwerking en *governance*. Het voorstel structureert de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten binnen de Coördinatiegroep voor de erkenning van beroepskwalificaties verder. Jaarlijkse werkprogramma's moeten bijdragen aan het monitoren van de uitvoering van de richtlijn, het identificeren van knelpunten, het uitwisselen van goede praktijken en het voorbereiden van toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast moet de versterkte *governance* bijdragen aan een efficiënter gebruik van bestaande gedelegeerde bevoegdheden, waaronder voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke opleidingskaders.

Het zesde onderdeel betreft de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders. Het voorstel wijzigt bepalingen over Unieburgers met kwalificaties die buiten de Unie zijn behaald en brengt de Richtlijn beroepskwalificaties meer in lijn met het toekomstige EU-kader voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders (ook onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package*). Hiermee wil de Commissie zorgen voor meer samenhang tussen beide kaders, waarbij het onderscheid tussen het algemene erkenningssysteem en automatische erkenning binnen de Richtlijn beroepskwalificaties behouden blijft.

Met het voorstel beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor professionals meer digitaler, transparanter en voorspelbaarder te maken. Zij krijgen via de EDRS duidelijker inzicht in de vereisten, benodigde documenten en voortgang van hun aanvraag. Documenten hoeven minder vaak opnieuw te worden aangeleverd en kunnen digitaal worden uitgewisseld en geverifieerd.

Daarnaast worden de stappen en termijnen van de procedure duidelijker, waardoor aanvragers sneller weten waar zij aan toe zijn.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel is gebaseerd op een impact assessment van de Europese Commissie. De impact assessment brengt de problemen rond de huidige procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties in kaart en onderzoekt drie beleidsopties voor de modernisering en digitalisering daarvan: i) convergentie van administratieve praktijken door middel van gemeenschappelijke standaarden, ii) gerichte procedurele hervormingen gericht op betere interoperabiliteit en iii) een uniforme EU-workflow met versterkte handhaving. De Commissie geeft de voorkeur aan de derde optie, omdat deze naar verwachting het meest bijdraagt aan het vereenvoudigen en versnellen van erkenningsprocedures, het verbeteren van de interoperabiliteit en het versterken van de uitvoering en handhaving van de richtlijn. De impact assessment wijst daarbij op aanzienlijke administratieve en tijdsbesparingen voor professionals en bevoegde autoriteiten, onder meer door digitalisering, standaardisering en het verminderen van documentatievereisten. Tegelijkertijd worden ook implementatiekosten en risico's benoemd, waaronder investeringen in digitale systemen, aanpassingen van nationale procedures en mogelijke kosten als gevolg van een toename van het aantal erkenningsaanvragen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich conform het Coalitieakkoord in voor een goed functionerende interne markt, waaronder de interne markt voor diensten.[2] Dit standpunt is eerder ook uiteengezet in het Benelux non paper.[3] Een goed werkend systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties is daarbij van belang om arbeidsmobiliteit te bevorderen, tekorten aan gekwalificeerde professionals tegen te gaan en belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverlening te verminderen. Het beleid van het kabinet is erop gericht om het systeem voor erkenning van beroepskwalificaties eenvoudiger, sneller en voorspelbaarder te maken. Daarbij wordt ingezet op verdere digitalisering van erkenningsprocedures, vermindering van onnodige administratieve lasten en een betere samenwerking tussen bevoegde autoriteiten. Ook ziet het kabinet mogelijkheden om binnen het kader van de richtlijn automatische erkenning van beroepskwalificaties verder te benutten.

Gemiddeld komen jaarlijks circa 2.600 professionals naar Nederland (op basis van de vestigingsbesluiten opgenomen in de Europese *Regulated Professions Database*[4] (Hierna: RegProf) over 2020 tot 2024) voor erkenning van een in een andere EU-lidstaat behaalde beroepskwalificatie. Deze groep vormt daarmee een potentieel belangrijke bron van hoogopgeleide arbeidskrachten voor de Nederlandse economie. Het betreft immers beroepen waarvoor specifieke beroepskwalificaties en vaak een hoge opleidingsgraad vereist zijn, zoals zorgberoepen, technische beroepen en andere

[2] Zie hiervoor onder meer de Kamerbrief over de actualisering van de interne-marktactieagenda: Kamerstukken II 22112, nr. 4361.

[3] Benelux calls on Europe for faster and more transparent recognition of professional qualifications - Benelux

[4] Regulated Profession Database. In de RegProf database worden zowel statistieken verzameld over beroepen als informatie over het beroep.

gespecialiseerde professionele beroepen. Tegelijkertijd hecht het kabinet belang aan het behoud van een goede balans tussen het faciliteren van mobiliteit en het waarborgen van de patiëntveiligheid, kwaliteit en veiligheid van de individuele beroepsuitoefening, en de goede werking van rechtstatelijke procedures. Vereisten voor toegang tot gereglementeerde beroepen moeten proportioneel en goed onderbouwd zijn, waarbij rekening wordt gehouden met zwaarwegende publieke belangen. Ook hecht het kabinet aan het behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling, waarbij lidstaten zelf bepalen welke beroepen zij reguleren en welke inhoudelijke eisen gelden voor de toegang tot en uitoefening van deze beroepen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om het systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties te moderniseren. Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om erkenningsprocedures eenvoudiger, sneller en digitaler te maken, zodat professionals hun kwalificaties gemakkelijker grensoverschrijdend kunnen inzetten en bevoegde autoriteiten efficiënter kunnen werken.

Ten aanzien van digitalisering van erkenningsprocedures ondersteunt het kabinet de introductie van de EDRS. Een gemeenschappelijke digitale infrastructuur kan grensoverschrijdende professionals beter ondersteunen door erkenningsprocedures transparanter, toegankelijker en voorspelbaarder te maken. Het kabinet vindt het daarbij van belang dat de EDRS gebruiksvriendelijk wordt ingericht voor zowel professionals als bevoegde autoriteiten. Een verplichte acceptatie van documenten in alle officiële EU-talen en acceptatie van automatische vertalingen (machinevertaling) via EDRS is alleen mogelijk als de kwaliteit en veiligheid hiervan volledig kunnen worden gegarandeerd, gelet op de mogelijke gevolgen van fraude en (vertaal)fouten voor de erkenningsprocedure. Het kabinet verwelkomt de komst van de EDRS en onderschrijft dat dit de bevoegde autoriteiten kan ondersteunen bij het controleren van de authenticiteit van documenten. Het kabinet ziet daarom met name meerwaarde in functionaliteiten die kwalificaties en bewijsstukken snel en betrouwbaar kunnen verifiëren. Het kabinet verwelkomt dat aanvragers de erkenningsprocedure ook niet-elektronisch kunnen doorlopen. Het acht daarbij van belang dat zij dezelfde procedurele waarborgen en behandeling krijgen als aanvragers die de digitale route gebruiken, en dat de regels voor de omgang met papieren documenten duidelijk en eenduidig zijn. Zo blijft de erkenningsprocedure toegankelijk voor alle aanvragers. Het kabinet erkent dat digitalisering de administratieve werklast voor bevoegde autoriteiten uiteindelijk kan verminderen door meer gestandaardiseerde processen, betere informatie-uitwisseling en minder handmatige verwerking. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de EDRS gebruiksvriendelijk wordt ingericht voor zowel aanvragers als bevoegde autoriteiten, daadwerkelijk leidt tot een vereenvoudiging en versnelling van erkenningsprocedures, en dat in EDRS de privacy van gebruikers wordt gewaarborgd. Tegelijkertijd wil het kabinet benadrukken dat het digitaliseren aan de voorkant juist extra tijd, capaciteit en budget zal gaan vragen.

Ten aanzien van snellere en beter voorspelbare erkenningsprocedures steunt het kabinet de inzet van de Commissie om de duur van erkenningsprocedures te verkorten en meer duidelijkheid te bieden over de verschillende stappen in het proces.

Voor professionals die in een andere lidstaat willen werken is snelle duidelijkheid over de erkenning van hun kwalificaties essentieel. Tegelijkertijd kunnen duidelijke termijnen en een beter gestructureerd proces bevoegde autoriteiten ondersteunen bij een efficiëntere behandeling van aanvragen. Het kabinet zet zich ervoor in dat erkenningsprocedures binnen duidelijke en haalbare termijnen worden afgerond en dat onnodige vertragingen worden voorkomen. Benadrukt moet worden dat de door de Commissie voorgesteld verkorte termijnen erg ambitieus zijn. Verdere consultaties van de bevoegde autoriteiten is nodig om beter inzicht te krijgen in de voorgestelde termijnen. Belangrijk is dat de gestelde termijnen ingaan nadat het volledige dossier is overhandigd en er een stop-de-klok is wanneer de aanvrager om aanvullende stukken of informatie wordt verzocht. Daarbij merkt het kabinet op dat de voorgestelde verkorting van de termijnen in grote mate afhankelijk is van de tijdige ontwikkeling en implementatie van verschillende digitale systemen. Deze onderlinge afhankelijkheden maken de implementatie complex en kunnen ertoe leiden dat de invoering van de voorgestelde kortere termijnen vertraging oploopt wanneer de benodigde digitale systemen niet tijdig beschikbaar zijn. Het kabinet ondersteunt daarnaast het verkorten van procedures voor tijdelijke en incidentele dienstverlening en het verminderen van onnodige voorafgaande controles. Bijvoorbeeld door het verminderen van onnodige voorafgaande controles (prior checks), wanneer deze niet noodzakelijk zijn voor de bescherming van zwaarwegende publieke belangen. Het kabinet ziet liever af van een compensatiemechanisme voor aanvragers indien termijnen niet worden gehaald. Reden hiervoor zijn dat er hele korte termijnen komen waardoor iedere vertraging bijna direct tot overschrijden van het termijn zal leiden, de beschikbaarheid van benodigde deskundigen (vaak professionals die in het vakgebied werken) is niet gegarandeerd en dat het instellen van een compensatiemechanisme tot extra administratieve lasten zal leiden. Hier komt bij dat het niet halen van termijnen het gevolg kan zijn van vertragingen in de communicatie met autoriteiten in andere lidstaten.

Ten aanzien van vereenvoudiging van procedurele vereisten verwelkomt het kabinet de voorstellen die bijdragen aan minder administratieve lasten en meer rechtszekerheid voor professionals. Professionals die gebruik willen maken van hun recht op vrij verkeer moeten niet worden geconfronteerd met onnodige of uiteenlopende documentvereisten tussen lidstaten. Het kabinet ondersteunt daarom dat bevoegde autoriteiten uitsluitend noodzakelijke documenten kunnen opvragen en dat de procedurele vereisten binnen de Unie verder worden geharmoniseerd. Dit draagt niet alleen bij aan een eenvoudiger proces voor aanvragers, maar vermindert ook de uitvoeringslasten voor bevoegde autoriteiten door meer uniformiteit in de behandeling van aanvragen. Het kabinet is van mening dat dit een goed moment is om de lijst met noodzakelijke documenten tegen het licht te houden en te actualiseren. Ten aanzien van kosten en tarieven vindt het kabinet het van belang dat de mogelijkheid blijft bestaan om kostendekkende tarieven voor erkenningsprocedures te heffen. De voorgestelde gemeenschappelijke uitgangspunten voor de heffing van erkenningskosten moeten deze mogelijkheid onverlet laten. De voorgestelde verplichting om wijzigingen in de tarieven vooraf te melden, acht het kabinet daarbij niet wenselijk, omdat deze een onnodige administratieve last voor lidstaten en bevoegde autoriteiten met zich meebrengt.

Ten aanzien van modernisering van notificaties en rapportage ondersteunt het kabinet de inzet van de Commissie om informatie over gereglementeerde beroepen beter beschikbaar en toegankelijk te maken. Transparante informatie over vereisten voor toegang tot beroepen helpt professionals om zich beter voor te bereiden op grensoverschrijdende mobiliteit en ondersteunt bevoegde autoriteiten bij een efficiënte uitvoering van de richtlijn. Het kabinet ondersteunt het gebruik van digitale systemen zoals IMI voor notificaties en informatie-uitwisseling. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat rapportageverplichtingen proportioneel blijven. Gezien het geringe gebruik en nut van periodieke rapportages over het aantal aanvragen en goedkeuringen acht het kabinet het wenselijk dat deze gegevens rechtstreeks en automatisch uit de EDRS kunnen worden uitgelezen door de Commissie. Ook voor lidstaten en bevoegde autoriteiten moeten de relevante gegevens te allen tijde beschikbaar en op een gebruiksvriendelijke wijze toegankelijk zijn.

Ten aanzien van versterkte samenwerking en *governance* ondersteunt het kabinet een sterkere samenwerking tussen de Commissie en lidstaten binnen de Coördinatiegroep voor de erkenning van beroepskwalificaties. Een betere uitwisseling van informatie, ervaringen en goede praktijken kan bijdragen aan een meer consistente toepassing van de richtlijn en daarmee meer voorspelbaarheid bieden aan professionals die grensoverschrijdend actief willen zijn. Het kabinet ziet mogelijkheden om gemeenschappelijke opleidingskaders en gemeenschappelijke opleidingstoetsen verder te ontwikkelen voor beroepen waar dit voor Nederland wenselijk is.

Ten aanzien van Unieburgers met een buiten de Unie behaalde kwalificatie ondersteunt het kabinet het voorgestelde kader om de erkenning van deze diploma's te stroomlijnen en te versnellen. Het voorstel bevat wijzigingen van de Richtlijn beroepskwalificaties die samenhangen met het voorstel ten aanzien van derdelanders[5]. Uitgangspunt hierbij is dat de behandeling van EU-onderdanen met een buiten de Unie behaalde kwalificatie niet minder gunstig is dan die van derdelanders met dezelfde kwalificatie. Het is van belang dat niet nationaliteit, maar herkomst van kwalificaties leidend zijn en blijven.

Het kabinet acht het van belang dat voldoende ruimte behouden blijft om op nationaal niveau de kwaliteit en veiligheid van de beroepsuitoefening te waarborgen. Afhankelijk van het beroep kunnen daarbij naast de formele beroepskwalificatie ook aanvullende beroepsinhoudelijke competenties, taalbeheersing, actuele wetenschappelijke en vakinhoudelijke kennis, praktijkervaring en kennis van nationale of regionale wet- en regelgeving en omstandigheden van belang zijn. Een beoordeling van deze aspecten kan, afhankelijk van het beroep, op dossierniveau plaatsvinden en waar nodig worden ondersteund door een onafhankelijke beoordeling of een assessment door deskundigen of onderwijsinstellingen. Daarbij wordt in Nederland steeds meer ingezet op flexibiliteit en maatwerk, zodat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de individuele kwalificaties en ervaring van een aanvrager. Het kabinet steunt de ambitie om de termijnen EU-onderdanen met een buiten de Unie behaalde kwalificatie te verkorten, maar acht het ook van belang dat tijdens de onderhandelingen voldoende ruimte blijft voor een zorgvuldige en proportionele beoordeling.

[5] Zie hiervoor het aanverwante SPI voorstel "Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de erkenning van kwalificaties van onderdanen van derde landen".

Het kabinet acht het van belang dat de vereenvoudiging en versnelling van erkenningsprocedures niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid waarmee beroepskwalificaties worden beoordeeld. Dit is met name van belang bij beroepen waarbij de kwaliteit en veiligheid van de beroepsuitoefening direct raken aan zwaarwegende publieke belangen, zoals de volksgezondheid en patiëntveiligheid bij zorgberoepen en de verkeersveiligheid bij onder meer loodsen, piloten en chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer. Daarbij moeten voldoende waarborgen behouden blijven voor de beoordeling van onder meer vakbekwaamheid en taalbeheersing. Het kabinet zet zich in voor vereenvoudiging van de uitvoering van erkenningsprocedures die geen afbreuk doet aan het waarborgen van de kwaliteit en veiligheid van de beroepsuitoefening.

Het kabinet mist in het voorstel een verdere vereenvoudiging RegProf. Volgens het kabinet is het huidige RegProf onvoldoende gebruiksvriendelijk, wordt het beperkt gebruikt door de doelgroep en bevat het niet altijd volledige informatie. Door het toenemende gebruik van AI is het de verwachting dat het gebruik van RegProf door de doelgroep (migrerende beroepsbeoefenaren) nog verder zal afnemen omdat de noodzakelijke informatie steeds gemakkelijker en actueler elders is te vinden. Het kabinet ziet daarom ruimte om RegProf sterk te vereenvoudigen en het melden van nationaal gereglementeerde beroepen die niet dienen ter implementatie van andere EU-rechtshandelingen, aan de Commissie aanzienlijk eenvoudiger te maken, zonder afbreuk te doen aan de verplichting om de regulering van beroepen conform de EU-kaders te motiveren.

Daarnaast mist het kabinet een verbetering van het waarschuwingsmechanisme. Hoewel de Commissie heeft aangekondigd het mechanisme buiten het wetgevingsvoorstel te willen verbeteren, zou het kabinet graag zien dat deze verbetering onderdeel uitmaakt van de herziening. Een goed functionerend waarschuwingsmechanisme is van belang om bevoegde autoriteiten tijdig te informeren over maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor de beroepsuitoefening in andere lidstaten.

Het kabinet acht het van belang dat bij de verdere uitwerking van het voorstel voldoende duidelijk blijft hoe de Richtlijn beroepskwalificaties zich verhoudt tot andere Europese regelgeving waarin specifieke regels zijn opgenomen voor de toegang tot of de uitoefening van bepaalde beroepen en voor de erkenning van beroepskwalificaties. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarin specifieke EU-regelgeving voorziet in een eigen erkenningskader of in rechtstreekse erkenning van kwalificaties. Het kabinet acht het wenselijk dat wordt voorkomen dat de voorgestelde procedurele en digitaliseringsvereisten leiden tot overlap of onduidelijkheid tussen verschillende Europese kaders.

Het kabinet ziet de herziening van de richtlijn ook als kans om het rechtskader te moderniseren. Er moet een duidelijk raamwerk komen voor digitale dienstverlening (zoals telegeneeskunde), dat aansluit bij de meest innovatieve vormen van beroepsuitoefening. Bij digitale dienstverlening bewegen beroepsbeoefenaars immers niet fysiek naar een andere EU-lidstaat, maar geldt wel beroepsreglementering.

Ook wil het kabinet pleiten voor twee wijzigingen in de richtlijn daar waar het gaat om het beroep van verpleegkundige: het verkorten van de opleidingstijd voor verpleegkundigen met relevante werkervaring en het erkennen van innovatieve trainingsmethoden, zoals virtual reality en andere digitale- en simulatiemethodes, als officiële praktijkuren. Hierdoor kunnen verpleegkundigen sneller en efficiënter worden opgeleid.

Het kabinet ziet graag dat er een duidelijkere rechtvaardigheidsgrond komt voor voorafgaande controles daar waar het risico's rond arbeidsomstandigheden betreft. Voor bepaalde beroepen is het mitigeren van deze risico's namelijk doorslaggevend bij de keuze om te reglementeren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is onder lidstaten in algemene zin brede steun voor het versterken van de interne markt en het verbeteren van de mogelijkheden voor grensoverschrijdende dienstverlening en arbeidsmobiliteit. De versterking van de interne markt staat hoog op de Europese agenda, onder meer naar aanleiding van de Interne Marktstrategie 2025 en maakt onderdeel uit van de bredere inzet binnen de *One Europe, One Market Roadmap*. Lidstaten onderschrijven in brede zin het belang van het verminderen van belemmeringen binnen de interne markt en het verbeteren van het concurrentievermogen van de Europese Unie.

Deze brede steun voor de doelstellingen betekent echter niet dat alle concrete voorstellen op het terrein van de interne markt zonder discussie worden ontvangen. Tijdens de onderhandelingen zullen lidstaten naar verwachting aandacht hebben voor de gevolgen voor nationale bevoegdheden, de uitvoerbaarheid voor bevoegde autoriteiten en de balans tussen vereenvoudiging van procedures en het waarborgen van publieke belangen. Voor het onderhavige voorstel is nog geen volledig beeld van de standpunten van alle lidstaten beschikbaar.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over het voorstel. Wel heeft het EP zich in algemene zin positief uitgesproken over verdere verdieping en betere werking van de interne markt, onder meer met het oog op het versterken van het concurrentievermogen van de Unie. Het is nog niet duidelijk welke EP-commissie het voorstel zal behandelen en wie als rapporteur zal worden aangewezen.

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 toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is negatief.

Het voorstel is gebaseerd op artikelen 46, 53, lid 1, en 62 VWEU. Artikel 46 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen welke nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen. Daarbij geeft artikel 53 VWEU de EU de bevoegdheid om de toegang tot werkzaamheden,

anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken. Tot slot geeft artikel 62 VWEU de EU eenzelfde bevoegdheid in de sfeer van het vrij verkeer van diensten. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a), VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen voor zover het Commissievoorstel ziet op elementen anders dan de voorgestelde inrichting van erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties behaald in derde landen, alsook de mogelijkheid voor automatisch erkenning van sommige van die kwalificaties.

Echter, op de onderdelen van het voorstel die voorzien in een verplichte inrichting van een erkenningsprocedure voor kwalificaties uit derde landen, acht het kabinet gebruik van deze rechtsgrondslagen onjuist. Kern van het voorstel van de Commissie op dit punt is namelijk dat deze kwalificaties die behaald zijn in derde landen niet langer op grond van het nationale recht kunnen worden gelijkgesteld aan kwalificaties behaald in EU-landen. In plaats daarvan zouden lidstaten verplicht worden deze kwalificaties te erkennen als daarvoor aan bepaalde materiële voorwaarden is voldaan. Bovendien zouden lidstaten sommige van deze kwalificaties automatisch moeten erkennen via de band van voorgesteld artikel 59a, lid 1 VWEU. Op die manier beoogt het voorstel regels te stellen over de mate waarin de EU de interne markt openstelt voor kwalificaties die zijn afgegeven in derde landen met het oog op arbeid of dienstverlening op de Europese markt. Hoewel dit slechts één specifieke bepaling betreft, bestrijkt die bepaling het gehele stelsel van automatische erkenning. Zodoende betreft het een aanzienlijk deel van het voorstel. Voor die maatregelen acht het kabinet artikel 207 VWEU de enige juiste rechtsgrondslag. Daarmee kan de EU-wetgever maatregelen vaststellen voor de gemeenschappelijke handelspolitiek, zoals voor toegang tot de Europese markt, op welk gebied er sprake is van een exclusieve bevoegdheid op grond van artikel 3, lid 1, onder e), VWEU. Het kabinet pleit er daarom voor dat artikel 207 VWEU wordt toegevoegd als rechtsgrondslag, of dat de Uniewetgever de erkenning van kwalificaties uit derde landen in een apart voorstel vervat dat is gebaseerd op artikel 207 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 als doel de werking van de interne markt te verbeteren door de erkenning van beroepskwalificaties en daarmee de grensoverschrijdende mobiliteit van professionals te faciliteren. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de erkenning van beroepskwalificaties en de noodzaak van gemeenschappelijke procedures en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten kan dit onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Een EU-aanpak is daarom nodig om de erkenning van beroepskwalificaties

tussen lidstaten te vereenvoudigen en een gelijk speelveld te bevorderen. Het voorstel laat tegelijkertijd de nationale bevoegdheid onverlet om te bepalen welke beroepen worden gereglementeerd en welke eisen gelden voor de toegang tot en uitoefening van deze beroepen. De beslissing om een beroep al dan niet als gereglementeerd beroep aan te merken en de vaststelling van de daarvoor geldende opleidingseisen en andere kwalificatievereisten blijven daarmee een nationale bevoegdheid. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het voorstel brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheid van lidstaten om te bepalen welke beroepen worden gereglementeerd, noch in de nationale criteria voor het instellen van gereglementeerde beroepen. De keuze om een beroep te reguleren en de vaststelling van de vereisten voor toegang tot en uitoefening van deze beroepen blijven daarmee een nationale bevoegdheid.

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 verdergaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met een kanttekening. De richtlijn heeft tot doel om het systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties moderniseren door procedures te digitaliseren, te versnellen, te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor professionals en bevoegde autoriteiten te verminderen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de stroomlijning van de documentenstroom waarin het voorstel voorziet een aanzienlijke vermindering van de lasten van houders van beroepskwalificaties kan verwezenlijken. Samen met de verkorting van de termijn verwacht het kabinet daarom dat het voorstel daadwerkelijk kan voorzien in een efficiëntere erkenningsprocedure. Daarbij blijft het van belang dat de versnelling van erkenningsprocedures niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid waarmee wordt beoordeeld of een aanvrager aan de voor de beroepsuitoefening geldende eisen voldoet. Afhankelijk van het beroep kunnen daarbij onder meer eisen op het gebied van kwaliteit, (patiënt)veiligheid, taalbeheersing, vakinhoudelijke kennis en praktijkervaring van belang zijn.

Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk [voor zover het ziet op de verschillende voorgestelde elementen om de goedkeuringsprocedure efficiënter te maken]. Het kabinet acht het namelijk nodig dat de nadere regels over hoe een bevoegde nationale autoriteit omgaat met een aanvraag tot erkenning wezenlijk efficiënter ingericht moet worden. Daarbij is het passend dat het voorstel bijvoorbeeld specificeert welke documenten in welk stadium van de aanvraag gevraagd kunnen worden en welke niet.

Het kabinet vindt echter dat het voorstel verdergaat dan noodzakelijk met de verplichting om onder omstandigheden titels behaald in derde landen automatisch te erkennen. Het kabinet ziet mogelijkheden om automatische erkenning van beroepskwalificaties verder te benutten en uit te breiden waar dit voor Nederland wenselijk is en indien opleidingen en beroepsvereisten voldoende vergelijkbaar zijn. Automatische erkenning zou evenwel volgens het voorstel plaatsvinden voor titels

behaald na afronding van specifieke opleidingsprogramma's in derde landen. Het gaat dan om opleidingsprogramma's waarvan op grond van de voorgestelde richtlijn voor de erkenning van kwalificaties uit derde landen[6] is beoordeeld dat zij voldoende vergelijkbaar zijn met Europese opleidingen. Het kabinet acht automatische erkenning op grond van die systematiek verder gaan dan noodzakelijk, omdat een voldoende hoog opleidingsniveau niet op die manier kan worden gewaarborgd. Die waarborg is noodzakelijk, aangezien het systeem van automatische erkenning leunt op het vertrouwen dat controle op het behaalde niveau niet nodig is. Het kabinet pleit er daarom voor dat lidstaten voldoende inspraak krijgen in de bevestiging dat de betrokken opleidingsprogramma's in derde landen professionals tot een voldoende hoog niveau opleiden. Als voorbeeld kan gewezen worden op zeer grote verschillen bij de opleiding tot apotheker, waarbij in Nederland door een onafhankelijke commissie van deskundigen ongeveer 90 procent van de aanvragen van in derdelander gediplomeerde apothekers moet worden afgewezen vanwege onoverkomelijke verschillen met het niveau dat in Nederland is vereist.

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

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie zullen de voorgestelde maatregelen aanvankelijk investeringen in IT-systemen, training en organisatorische aanpassingen vergen van de Commissie. Volgens de Commissie zou dit extra druk zetten op de komende EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline

Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Op basis van deze conclusies is het kabinet terughoudend ten opzichte van het aantal werknemers dat nodig zou zijn bij de Commissie om het voorstel in goede banen te leiden en is er in het algemeen terughoudend ten aanzien van een verdere stijging hiervan.

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

Het voorstel zal implicaties hebben voor beroepsreglementering in verschillende specifieke wetten en het toezicht daarop, dat veelal nationaal is ingericht.

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

Eventueel kan (een deel) van de budgettaire gevolgen worden opgevangen door de kosten in rekening te brengen bij de markt via retributies.

[6] Zie hiervoor het aanverwante SPI voorstel ""Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de erkenning van kwalificaties van onderdanen van derde landen"".

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

Het voorstel zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor werkenden, dienstverleners en bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn. Door de vergaande digitalisering en standaardisering van erkenningsprocedures, het gebruik van de *European Digital Recognition Solution* (EDRS), het beperken van de op te vragen documenten en het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten hoeven professionals minder tijd en kosten te besteden aan het verzamelen, aanleveren en opnieuw verstrekken van informatie. Ook voor bedrijven die werknemers of dienstverleners over de grens inzetten, worden procedures eenvoudiger en voorspelbaarder. Tegelijkertijd vermindert de verdere digitalisering de uitvoeringslasten voor bevoegde autoriteiten, doordat handmatige verwerking en dubbel werk worden beperkt en informatie efficiënter tussen autoriteiten kan worden uitgewisseld. De daadwerkelijke omvang van deze besparingen is afhankelijk van de mate waarin gegevens daadwerkelijk tussen EDRS, IMI en nationale registraties kunnen worden hergebruikt en dubbele invoer en herhaalde bewijsverzoeken in de praktijk worden voorkomen. Hoewel de invoering van de nieuwe digitale infrastructuur aanvankelijk investeringen en organisatorische aanpassingen kan vergen, verwacht de Commissie dat deze kosten op termijn ruimschoots worden gecompenseerd door structureel lagere administratieve lasten en efficiëntere erkenningsprocedures.

Een deel van de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de erkenning van beroepskwalificaties bestaat uit private of privaat georganiseerde instanties. Deze organisaties kunnen op korte termijn met extra regeldruk en kosten worden geconfronteerd, met name door de benodigde aanpassingen aan digitale systemen, het invoeren van nieuwe procedures en het aanpassen van de interne werkwijze. In de verdere uitwerking van het voorstel dient de aansluitbaarheid van bij de werkprocessen van deze instellingen te worden meegenomen. Deze eenmalige uitvoeringslasten staan echter tegenover structurele efficiëntiewinsten: zodra de nieuwe werkwijze en digitale systemen zijn ingevoerd, zullen ook voor deze organisaties de administratieve lasten per erkenningsprocedure naar verwachting afnemen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met verschillen in het aantal erkenningsaanvragen dat bevoegde organisaties ontvangen. Voor organisaties die slechts incidenteel of geen erkenningsaanvragen ontvangen, zullen de structurele efficiëntiewinsten mogelijk beperkt zijn of niet opwegen tegen de gemaakte uitvoeringskosten. Het is daarom van belang dat bij de verdere uitwerking van het voorstel ook de proportionaliteit van de uitvoeringslasten voor deze organisaties wordt meegewogen.

De digitale uitgangssituatie van bevoegde instanties verschilt aanzienlijk. Zo beschikken sommige bevoegde instanties over een grotendeels digitaal aanvraagproces, terwijl bij andere instanties erkenningen wel digitaal worden geregistreerd maar de daadwerkelijke beroepserkenning nog op papier wordt verstrekt. Ook zijn er instanties die werken met een digitaal document- en zaaksysteem, maar verwachten dat directe koppelingen met de Europese infrastructuur aanzienlijke technische en organisatorische aanpassingen vergen.
Bij andere instanties is de digitaliseringsgraad lager en worden substantiële kosten verwacht om processen op elkaar aan te sluiten. Op basis van de inventarisatie van de digitalisering van

autoriteiten kan worden geconcludeerd dat de implementatie-inspanning per autoriteit sterk zal verschillen. Voor één van de betrokken instanties wordt voor aanpassing of aanbesteding van de benodigde infrastructuur, bij tijdige beschikbaarheid van middelen, indicatief een periode van één tot twee jaar genoemd. Een integrale raming van de overgangskosten en structurele kosten voor alle betrokken Nederlandse instanties is op basis van de ontvangen informatie niet mogelijk.

Op basis van de inventarisatie van de toegevoegde waarde van het once-only-principe kan worden geconcludeerd dat het once-only-principe potentieel een belangrijke bijdrage kan leveren aan het versnellen en vereenvoudigen van erkenningsprocedures, met name bij het verzamelen en verifiëren van diploma's en andere kwalificatiebewijzen. Bevoegde instanties geven aan dat een dossier eerder compleet kan zijn wanneer gegevens rechtstreeks worden opgehaald en dat verificatie sneller kan plaatsvinden wanneer diploma's direct in een database kunnen worden gecontroleerd. Ook wordt de grootste potentiële tijdwinst gezien bij de verificatie en validatie van documenten en zijn positieve ervaringen opgedaan met digitaal gewaarmerkte diploma's waarvan de authenticiteit digitaal kan worden gecontroleerd. Daarnaast wordt gewezen op het potentiële belang van een centraal diplomaregister, waarbij ook informatie over opleidingsprogramma's kan worden opgenomen; met name het digitaal beschikbaar maken van gegevens over straf- en tuchtrechtelijke veroordelingen zou volgens een bevoegde instantie een aanzienlijke vereenvoudiging kunnen opleveren. Tegelijkertijd blijkt uit ervaringen met *once-only* dat gegevenshergebruik in de praktijk niet automatisch tot tijdwinst leidt: de verwerking via IMI duurde in sommige gevallen langer dan wanneer de aanvrager zelf een gewaarmerkte kopie aanleverde, mede doordat buitenlandse autoriteiten niet altijd bekend waren met *once-only*. De mate waarin *once-only* daadwerkelijk leidt tot minder dubbele invoer, herhaalde bewijsverzoeken en kortere doorlooptijden is daarom afhankelijk van de beschikbaarheid, kwaliteit en interoperabiliteit van de onderliggende nationale en Europese registraties en van betrouwbare mogelijkheden voor digitale verificatie. Op basis van de inventarisatie kan het potentiële effect van *once-only* worden onderschreven, maar kan de omvang van de daadwerkelijke besparing voor Nederland niet worden gekwantificeerd.

Voor Nederland kan op basis van de impact assessment van de Commissie een indicatieve inschatting worden gemaakt van de mogelijke financiële baten van het voorstel. Nederland nam in de periode 2020–2024 13.308 van de 264.643 in de RegProf geregistreerde vestigingsbesluiten voor zijn rekening, oftewel 5,03% van het EU-totaal. De impact assessment raamt op EU-niveau jaarlijks €27,2 miljoen aan administratieve besparingen voor aanvragers en bevoegde autoriteiten, €136,6 miljoen aan gemonetariseerde tijdsbesparingen voor professionals en €1,5 miljoen aan besparingen voor werkgevers. Indien deze bedragen indicatief naar rato van het Nederlandse aandeel van 5,03% worden toegerekend, resulteert dit in een totale Nederlandse batenraming van circa €8,3 miljoen per jaar. Deze raming moet worden beschouwd als een indicatie van de mogelijke baten en niet als een raming van de Nederlandse regeldrukvermindering. De daadwerkelijke omvang van de Nederlandse effecten is onzeker. Er zijn geen gegevens beschikbaar waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre de Nederlandse situatie wat betreft onder meer de mate van digitalisering, documentvereisten, verificatie en doorlooptijden overeenkomt met de uitgangssituatie waarop de Europese raming is gebaseerd. Evenmin kan op basis van beschikbare gegevens worden vastgesteld in hoeverre de

geraamde besparing per procedure voor Nederland representatief is. De indicatieve Nederlandse batenraming kent daarom een aanzienlijke onzekerheid. Voor de administratieve besparingen bedraagt de indicatieve Nederlandse vertaling circa €1,37 miljoen per jaar. De overige circa €6,9 miljoen betreft gemonetariseerde tijdsbesparingen voor professionals en circa €0,08 miljoen besparingen voor werkgevers. Daarnaast kan het aantal erkenningsaanvragen veranderen als gevolg van het voorstel, waardoor naast een mogelijk effect op de lasten per aanvraag een hoeveelheidseffect kan optreden.

Op het niveau van een individuele erkenningsprocedure raamt de impact assessment de huidige administratieve kosten gemiddeld op €1.280, waarvan €330 voor de aanvrager en €950 voor de bevoegde autoriteit. De Commissie raamt dat de voorgestelde maatregelen per procedure tot een administratieve besparing kunnen leiden. Voor de afzonderlijke kostencategorieën wordt een besparing geraamd van €145 voor de aanvrager en €278 voor de bevoegde autoriteit. Indien deze bedragen indicatief op de Nederlandse situatie zouden worden toegepast, zouden de gemiddelde administratieve kosten voor een aanvrager dalen van circa €330 naar circa €185 en voor een bevoegde autoriteit van circa €950 naar circa €672. Ook deze bedragen zijn uitsluitend een indicatieve doorvertaling van de Europese raming. Er zijn geen Nederlandse gegevens beschikbaar waarmee kan worden vastgesteld of de huidige kosten per procedure in Nederland overeenkomen met de door de Commissie geraamde Europese gemiddelden of in hoeverre de geraamde besparingen per procedure in Nederland daadwerkelijk realiseerbaar zijn. De Commissie hanteert daarnaast een centrale raming van €512,50 aan totale besparing per procedure. Dit bedrag is hoger dan de som van de afzonderlijke besparingen voor aanvragers en bevoegde autoriteiten (€423), omdat voor de totale besparing een aanvullende, gekalibreerde berekening is gebruikt. Ook voor deze centrale raming geldt dat niet kan worden vastgesteld welk deel hiervan in de Nederlandse uitvoeringspraktijk daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Het college van het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert de volgende punten in het fiche en de Nederlandse onderhandelingsinzet op te nemen:
1. Identificeer de Nederlandse regeldrukgevolgen conform de Rijks brede methodiek. Maak inzichtelijk hoe de door de Commissie gehanteerde gemiddelde besparing zich verhoudt tot de Nederlandse situatie. Geef aan in welke mate de regeldruk gevolgen eenmalig of structureel zijn en benoem onzekerheden en ontbrekende gegevens.
2. Breng het aantal betrokken Nederlandse bevoegde instanties en hun digitale uitgangssituatie in beeld. Onderbouw de verwachte terugverdientijd met een indicatie van overgangskosten en structurele regeldrukbesparingen, met aandacht voor kleinere instanties. Bepaal op basis hiervan de benodigde voorbereidingstijd en ondersteuning.
3. Toets bij aanvragers en bevoegde instanties of gegevenshergebruik in de EDRS en in aangesloten systemen dubbele invoer en herhaalde bewijsverzoeken voorkomt. Toets of ook de niet-digitale route bruikbaar blijft. Verduidelijk welke extra gegevenslevering nodig is voor tariefnotificaties en neem eventuele aanvullende regel drukkosten mee in de raming.
4. Toets de haalbaarheid van de nieuwe termijnen voor automatische erkenning, het algemene erkenningsstelsel en tijdelijke dienstverlening. Concretiseer per proces stap wie moet handelen,

wanneer de termijn begint en wanneer deze wordt onderbroken. Voor het geval de compensatieregeling wordt aangenomen, werk uit hoe de aanvrager eenvoudig om een vergoeding kan verzoeken en hoe vertraging en betalingsverantwoordelijkheid worden vastgesteld.

ATR onderschrijft de positieve inzet van het kabinet op het gebied van toegankelijkheid van de erkenningsprocedure, het behouden van een niet-digitale route en het beperken van onnodige bewijsstukken. Ook onderschrijft ATR de signalering in het fiche dat er verschillen bestaan in de uitvoeringspraktijk en digitale gereedheid van bevoegde instanties. Het advies bevat daarnaast aanbevelingen om de regeldrukeffecten en baten voor Nederlandse partijen nader te onderbouwen en om bij de verdere uitwerking aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor verschillende typen bevoegde instanties. Op basis van de aanbevelingen van ATR zijn twee additionele consultaties van autoriteiten gedaan om meer inzicht te krijgen in de digitaliseringsopgave van autoriteiten en de mate waarin once-only tot besparingen kan leiden. De uitkomsten hiervan zijn in het fiche verwerkt, en op basis van de aanbevelingen is het BNC-fiche verder aangescherpt.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel draagt bij aan de Europese concurrentiekracht door grensoverschrijdende inzet van gekwalificeerde professionals aanzienlijk eenvoudiger, sneller en voorspelbaarder te maken. Het wegnemen van administratieve en procedurele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit maakt het voor bedrijven makkelijker om personeel en expertise uit andere lidstaten aan te trekken en in te zetten en vergroot daarmee de beschikbare arbeids- en kennisbasis binnen de interne markt. Dit is van bijzonder belang in een context van personeelstekorten en toenemende concurrentie om gekwalificeerd personeel. Door kwalificaties sneller en eenvoudiger grensoverschrijdend inzetbaar te maken, draagt het voorstel bij aan een efficiëntere allocatie van menselijk kapitaal en daarmee aan een sterkere, productievere en concurrerendere Europese economie.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel strekt tot wijziging van een richtlijn. Deze richtlijn heeft gevolgen voor in ieder geval de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties en het daarop gebaseerde Besluit erkenning EU-beroepskwalificaties. Ook de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) wordt door het voorstel geraakt, nu daarin wordt verwezen naar de Europese beroepskaart die via dit voorstel wordt geschrapt. De richtlijn vergt dan ook implementatie in deze regelgeving. Mogelijk vergt de richtlijn ook wijziging van de Algemene wet bestuursrecht. Dit gelet op het feit dat de richtlijn bepaalde strikte termijnen hanteert waarbinnen bepaalde stappen binnen de procedure tot behandeling van een erkenningsaanvraag voltooid moeten zijn, en de richtlijn er voorts toe verplicht dat het voor aanvragers van een erkenning van beroepskwalificaties mogelijk wordt gemaakt om een vergoeding te eisen ingeval bepaalde in de richtlijn genoemde termijnen binnen de aanvraagprocedure worden overschreden, welke vergoeding de vorm moet krijgen van een ‘lump sum’ voor elke dag dat de deadline overschreden is.

Deze laatstgenoemde elementen in de richtlijn betreffende termijnen binnen de aanvraagprocedure en de vergoeding bij overschrijding van bepaalde termijnen, hebben gevolgen voor alle organisaties die bevoegd zijn tot de behandeling van aanvragen tot erkenning van beroepskwalificaties.

B) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel bevat één grondslag voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling met voorgesteld lid 6 bij artikel 25 van richtlijn 2005/36. De voorgestelde amendering van artikel 57c van het voorstel voldoen aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Evenwel ontbreekt de standaardoverweging die binnen dat Akkoord is overeengekomen. Voor wat betreft de duur van de delegatiebevoegdheid is gekozen voor optie 2 van de modelbepalingen die zijn overeengekomen als onderdeel van het Interinstitutioneel Akkoord.

Met voorgesteld lid 6 bij artikel 25 van richtlijn 2005/36 wordt een grondslag gecreëerd voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling om de medische terminologie die wordt gebruikt voor de aanduiding van diverse medische beroepen in bijlage V van richtlijn 2005/36 te actualiseren.

Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet bovendien wenselijk, omdat het van belang is dat de beroepsaanduidingen die de richtlijn gebruikt zo goed mogelijk aansluiten bij de actuele medische terminologie. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat de bevoegdheid ziet op een wijziging van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, nu precies is aangegeven dat de bevoegdheid tot wijziging alleen ziet op de aanpassing van beroepsaanduidingen in de medische sector.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De voorgestelde richtlijn treedt in werking op een in het voorstel nog nader te bepalen dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU, en is van toepassing:

- 24 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn, voor zover het gaat om artikel 1, onderdelen 3(a)(i), 5, 12, 15, 18, 20 en 24 van de onderhavige richtlijn;
- 24 maanden na de inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders, voor zover het gaat om artikel 1, onderdelen 1, 2, 3(b), 4, 6, 9, 10, 22 en 25 van de onderhavige richtlijn; en
- 36 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn, voor zover het gaat om artikel 1, onderdelen 3(a)(ii), 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21 en 23 en artikel 2 van de onderhavige richtlijn.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde termijnen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde evaluatiebepaling. Het is wenselijk om de werking van de herziene richtlijn, waaronder de effecten van digitalisering en de vermindering van administratieve lasten, periodiek te evalueren en waar nodig bij te sturen. Een horizonbepaling acht het kabinet niet noodzakelijk.

d) Constitutionele toets

Een constitutionele toets is niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van het voorstel zal in eerste instantie leiden tot extra kosten en uitvoeringslasten voor bevoegde autoriteiten. Dit betreft onder meer de aanpassing van digitale systemen, de aansluiting op de EDRS en de benodigde aanpassingen van procedures en werkprocessen. Een deel van de bevoegde autoriteiten bestaat uit private of privaat georganiseerde instanties, die eveneens met deze aanpassingen worden geconfronteerd. Deze eenmalige kosten staan naar verwachting tegenover structurele efficiëntiewinsten. Door verdere digitalisering, standaardisering en een betere uitwisseling van informatie kunnen handmatige verwerking en dubbel werk worden verminderd, waardoor de administratieve lasten per erkenningsprocedure op termijn afnemen. De investeringen zullen zich daarmee naar verwachting op termijn terugverdienen.

De mate en snelheid waarmee de nieuwe werkwijze kan worden ingevoerd, zullen verschillen tussen bevoegde autoriteiten. Niet alle autoriteiten beschikken over dezelfde digitale infrastructuur, uitvoeringscapaciteit of mate van ervaring met digitale erkenningsprocedures. Ook kunnen verschillen bestaan in de kwaliteit en inrichting van bestaande procedures en systemen. Hierdoor zullen de benodigde inspanningen en de snelheid waarmee de nieuwe werkwijze kan worden geïmplementeerd per autoriteit verschillen. Het is daarom van belang dat bij de implementatie voldoende rekening wordt gehouden met deze verschillen en dat bevoegde autoriteiten voldoende tijd en ondersteuning krijgen om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren.

Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat sommige bevoegde autoriteiten slechts incidenteel of geen aanvragen voor erkenning van kwalificaties ontvangen. Voor deze autoriteiten kunnen de structurele efficiëntiewinsten beperkt zijn of geheel uitblijven, terwijl zij wel met de eenmalige uitvoeringskosten worden geconfronteerd. Deze kosten moeten dan gedragen worden door de betrokken sector. Het is daarom van belang dat bij de verdere uitwerking en implementatie van het voorstel ook rekening wordt gehouden met de omvang van de uitvoeringslasten in verhouding tot het aantal te behandelen erkenningsaanvragen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft naar verwachting geen directe gevolgen voor ontwikkelingslanden. Het voorstel richt zich op het verbeteren, vereenvoudigen en digitaliseren van de procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties binnen het kader van de interne markt en daarmee op het faciliteren van de mobiliteit van professionals binnen de Europese Unie.

De Commissie verwijst voor de erkenning van beroepskwalificaties die buiten de Unie zijn behaald naar een afzonderlijk voorstel in het kader van SPI Action 3. Eventuele gevolgen voor ontwikkelingslanden zijn daarmee geen direct onderdeel van het voorliggende voorstel.

Fiche 6: Amendering EMFAF-Verordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1139 wat betreft vereenvoudiging en de omzetting van de WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies

b) Datum ontvangst Commissiedocument

21 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 498

d) EUR-lex

EUR-Lex - 52026PC0498 - EN - EUR-Lex

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

h) Rechtsbasis

De artikelen 42, 43, tweede lid, 91, eerste lid, 100, tweede lid, 173, derde lid, 175, 188, 192, eerste lid, 194, tweede lid, 195, tweede lid, en 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 21 september 2026 een voorstel voor de wijziging van de Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur verordening (hierna: EMFAF-verordening) gepubliceerd.

Aanleiding voor deze wijziging is de feedback die de Commissie heeft ontvangen op de tussentijdse evaluatie van het EMFAF. Lidstaten, stakeholders en adviesraden vinden dat de financiering voor vlootvernieuwing en energie-efficiëntie te beperkt en te weinig flexibel is, en dat bepaalde EMFAF-regels investeringen belemmeren. Rechtsonzekerheid en buitensporige complexiteit worden aangemerkt als belangrijke belemmeringen voor een effectievere ondersteuning van de energietransitie van de visserijsector, de kleinschalige visserij en generatievernieuwing in de sector.

Het voorstel beoogt de EMFAF-verordening te wijzigen om het implementeren ervan toegankelijker te maken en de uitvoering ervan voor lidstaten en begunstigden te vergemakkelijken. Het voorstel bevat tevens de nodige wijzigingen om ervoor te zorgen dat de overeenkomst inzake visserijsubsidies van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die is goedgekeurd tijdens de twaalfde Ministeriële Conferentie van de WTO van 17 juni 2022[1], door de EU is geratificeerd op 7 juni 2023[2] en in werking is getreden op 15 september 2025, volledig in het EU-recht wordt omgezet.

Concreet zijn de wijzigingen onder te verdelen in vijf categorieën: 1) wijzigingen betreffende de omzetting van de WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies; 2) wijzigingen betreffende de energietransitie; 3) wijzigingen met betrekking tot de sociaaleconomische vooruitzichten van de sector; 4) wijzigingen om extra milieuprikkels te bieden; en 5) wijzigingen met betrekking tot de verbetering van veiligheid op zee.

De WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies verbiedt schadelijke visserijsubsidies en is toegespitst op specifieke visserijactiviteiten en -gebieden, waaronder illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij (IOO-visserij), visserij op overbeviste visbestanden en ongereglementeerde visserij op volle zee. De wijziging met betrekking tot de omzetting van deze WTO-overeenkomst ziet op het borgen van de volledige naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit deze overeenkomst. Nieuw is dat ondernemers en vissersvaartuigen die betrokken zijn bij IOO-visserij of aan de visserij gerelateerde activiteiten ter ondersteuning van IOO-visserij niet in aanmerking dienen te komen voor steun uit het EMFAF. Hetzelfde geldt voor visserij en aan de visserij gerelateerde activiteiten op volle zee die buiten de regelgevende bevoegdheid van relevante regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) vallen.

Aangaande de energietransitie stelt de Commissie een aantal wijzigingen aan de verordening voor, die de flexibiliteit van steun moeten verbeteren. Zo zijn er onder de EMFAF-verordening grenzen gesteld aan hoeveel budget een lidstaat maximaal mag alloceren aan zogenaamde 'vlootmaatregelen'. Momenteel zijn zaken als de eerste aanschaf van een vissersvaartuig, stilligmaatregelen, saneringen en specifieke investeringen die gerelateerd zijn aan het vaartuig financieel gemaximeerd; een lidstaat mag maximaal € 6 miljoen of 15% (wat het laagst is) van zijn budget hieraan besteden. Om de flexibiliteit van dergelijke steun van deze maatregelen te vergroten, stelt de Commissie voor om de grens van 15% naar 30% op te hogen en de

[1] Kamerstuk 21501-02, nr. 2512
[2] Kamerstuk 21501-02, nr. 2660

maximalisatie niet meer te laten gelden voor stilligmaatregelen. Daarnaast wordt de bovengrens van €6 miljoen in zijn geheel losgelaten. Verder geeft de Commissie aan dat de artikelen in de EMFAF-verordening die zien op de vervanging van motoren en de modernisatie van vissersvaartuigen weinig flexibel zijn en de vereisten te complex zijn. Om dit aan te passen vereenvoudigt de Commissie de procedure voor technische goedkeuring, onder meer door ook de installatie van efficiëntere motoren toe te staan. Zo vereist de Commissie niet langer dat er een complexe methode voor het berekenen van CO_2-emmissiereductie ten grondslag ligt aan de ondersteuning van motoren. Daarnaast stelt de Commissie voor dat de drempelwaarde voor de capaciteit van schepen, uitgedrukt in brutotonnage, wordt verhoogd voor schepen met een lengte van minder dan 12 meter. Dit wordt gedaan om tegemoet te komen aan de extra volume-eisen die gepaard gaan met motorvervanging en verbeteringen op het gebied van energie-efficiëntie.

Ten aanzien van wijzigingen met betrekking tot de sociaaleconomische vooruitzichten van de sector ziet de Commissie dat kleinschalige kustvisserij worstelt met de hoge brandstofprijzen en lage subsidies. Ook worstelt deze sector met slechte werkomstandigheden, veiligheidskwesties en een vergrijzende beroepsbevolking. Hierom stelt de Commissie voor om kleinschalige kustvisserij een voorkeursbehandeling te geven op het gebied van bedrijfsovernames. Deze wijziging heeft tot doel meer financiële steun te waarborgen voor generatievernieuwing voor de kleinschalige kustvisserij. Generatievernieuwing is echter niet alleen een probleem binnen de kleinschalige kustvisserij, ook in andere deelsectoren veroudert de beroepsbevolking. Hierom wil de Commissie gerichter steun kunnen verlenen aan jonge vissers om hen te helpen voet aan de grond te krijgen in de sector. Voorgesteld wordt om de overdracht van bedrijfseigendom te schrappen uit de lijst van niet-subsidiabele activiteiten.

De vermindering van vangstmogelijkheden heeft grote invloed op visserijondernemingen, welke vaak niet over genoeg financiële veerkracht beschikken om deze op te vangen. De Commissie stelt hierom voor om kosten die gepaard gaan met stilliggen, met als reden de vermindering van vangstmogelijkheden met ten minste 40%, te kunnen subsidiëren. Een dergelijke regeling kan ondernemers extra steun bieden door hen te helpen hun vaste kosten te dekken en hen op korte termijn verlichting te bieden. Financiële belemmeringen, lage winstgevendheid, prijsschommelingen en zware arbeidsomstandigheden ontmoedigen jongeren om in de visserij aan de slag te gaan. De Commissie wil hierom jonge vissers tegemoetkomen met een hoger steunpercentage voor de aanschaf van een eerste vissersvaartuig; van 40% naar 60%.

De Commissie tracht ook wijzigingen door te voeren die als stimulans voor milieubescherming zorgen. De wijzigingen zien op dat de collectieve uitvoering van nationale strategieën voor beschermde mariene gebieden en de instelling van visserij beperkte gebieden verder kunnen worden gestimuleerd. Gebruikmakend van EMFAF-middelen kunnen lidstaten de opzet, de ontwikkeling en de implementatie van voor visserij beperkte gebieden en beschermde mariene gebieden ondersteunen. Deze wijziging ziet ook op bewustwordingsmaatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen belanghebbenden als het gaat om het instellen en beheer van deze gebieden.

Ook stelt de Commissie voor om de visserij op aal gemakkelijker in aanmerking te laten komen voor saneringsregelingen door een vereiste dat geldt voor saneringsregelingen, namelijk 90 dagen per jaar visserijactiviteiten op zee, niet van toepassing te verklaren op vaartuigen die een vergunning hebben en gemachtigd zijn om op aal te vissen.

Tot slot wil de Commissie acties ondernemen om steun ten behoeve van de veiligheid aan boord te bevorderen. Gps- en radartechnologie die uitsluitend kan worden gebruikt ter voorkoming van ongevallen op zee en ter vergroting van de veiligheid op zee kunnen met de voorgestelde wijzigingen ook ondersteund worden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft voor dit voorstel geen impact assessment uitgevoerd. Het kabinet hecht in het algemeen waarde aan gedegen impact assessments bij voorstellen, en brengt dit geregeld waar passend onder de aandacht bij de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid ten aanzien van het EMFAF is om deze voornamelijk in te zetten als investerings- en transitiefonds voor een duurzamere en toekomstbestendigere visserij- en aquacultuursector, binnen de kaders van het Gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: GVB). Het kabinet richt zich met name op de verduurzaming van de vloot door innovatie, verduurzaming en rendementsverbeteringen van de aquacultuursector en de verwerkende keten. Daarnaast is het behoud en financiering van datacollectie, controle en handhaving een belangrijke pijler van de Nederlandse invulling van het EMFAF.

In lijn met het regeerakkoord zet het kabinet in op een duurzame visserij- en aquacultuursector, die opereert binnen de ecologische draagkracht van het ecosysteem. In de kabinetsreactie op de consultatie over het GVB[3] is opgenomen dat de visserijsector maximale inzet verdient bij de transitie naar een moderne vloot. Vissers moeten worden ondersteund bij innovaties, veiligheid en het ontwikkelen van duurzame vistechnieken. Hierbij zijn Europese middelen en internationale samenwerking onontbeerlijk.

Er liggen grote opgaven voor de visserij en aquacultuursector op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie, het verhogen van de selectiviteit en het verminderen van de bodemberoering. Het kabinet heeft daarom een visie op voedsel uit zee en grote wateren opgesteld,[4] die met stakeholders is uitgewerkt tot een uitvoeringsagenda.[5] In deze uitvoeringsagenda worden acties uitgewerkt en opgenomen ten aanzien van de doorontwikkeling van de visserij- en aquacultuursector. Er zijn nog veel kennishiaten op het gebied van ecologie en de draagkracht van het ecosysteem.

[3] Reactie consultatie GVB, Kamerstuk 32201, nr. 117
[4] Visie voor voedsel uit zee, Kamerstuk 21501-32, nr. 1621
[5] Uitvoeringsagenda voor de visie op voedsel uit zee en grote wateren, Kamerstuk 21501-32, nr. 1793

Om activiteiten te laten plaatsvinden binnen deze ecologische draagkracht, zet Nederland in op onderzoek en regionale samenwerking binnen OSPAR en het *Greater North Sea Basin Initiative*. Dit is nodig voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Natuurherstelverordening en draagt bij aan het in kaart brengen van de grenzen van deze ecologische draagkracht.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft nog twijfels over het voorstel van de Commissie. De ondersteuning van vissers, kwekers, ngo's, de wetenschap en andere belanghebbenden is essentieel in het versnellen van de verduurzaming van de visserij- en aquacultuursector. Hoewel Nederland in de afgelopen jaren succesvol het EMFAF in heeft kunnen zetten voor thema's als innovatie, verduurzaming en wettelijke verplichtingen als datacollectie, is er ook aangelopen tegen de grenzen van de verordening. De rechtsonzekerheid en complexiteit van financieringsmogelijkheden zijn obstakels waar het kabinet de afgelopen jaren tegenaan liep. Zowel in door het kabinet ingebrachte, als door het kabinet gesteunde, diversenpunten in de Raad is de Commissie opgeroepen tot het herzien van de verordening en het bekijken waar er meer flexibiliteit in de verordening aangebracht kan worden om de steunmogelijkheden van dit fonds te vergroten. Het kabinet steunt dan ook het voornemen van de Commissie om de verordening te amenderen om zo de flexibiliteit van de steunmogelijkheden te vergroten.

De naleving van EU-visserijregels, waaronder het GVB, is essentieel. Het ondersteunen van ondernemers die deze regels niet naleven druist in tegen de voorschriften van het GVB. Het kabinet is het eens met de Commissie dat het EMFAF de volledige naleving van de WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies dient na te streven door marktdeelnemers of vaartuigen die betrokken zijn bij IOO-visserij uit te sluiten van steun. Het is de bevoegdheid van de Commissie om in EU-rechtshandelingen de relevante bepalingen uit de WTO-overeenkomst volledig te implementeren. Het kabinet uit wel zijn zorgen over de uitwerking van de implementatie in deze wijziging. Hiermee ontstaat mogelijk een nieuwe controleverplichting met bijbehorende uitvoeringslasten die momenteel nog niet zijn ingeregeld, en, wanneer de wijziging van kracht wordt, wel ingeregeld zullen moeten worden, ook voor verleende subsidies. Wel zet het kabinet in op het verduidelijken van begrippen uit de WTO-overeenkomst voor de uitvoering daarvan. Het kabinet is het eens met de Commissie dat activiteiten op volle zee die buiten de bevoegdheid van regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) vallen niet in aanmerking dienen te komen voor steun onder het EMFAF.

Zoals gezegd hebben Nederland en andere lidstaten meermaals de Commissie opgeroepen tot aanpassingen van de EMFAF-verordening ten behoeve van de energietransitie. Dat de Commissie bereid is tot wijzigingen die ten goede komen aan de energietransitie van de visserijsector sluit aan bij de Nederlandse behoefte. Het is van belang dat lidstaten snel en adequaat maatregelen kunnen treffen, zoals de subsidiëring van tijdelijke en definitieve stopzetting van visserijactiviteiten, wanneer het verdienvermogen in de visserij onder druk staat en de situatie hierom vraagt. Het kabinet verwelkomt dan ook de wijzigingen die de Commissie voorstelt om financiële grenzen voor vlootmaatregelen op te rekken. Het subsidiëren van de vervanging of

modernisering van motoren aan boord van vissersvaartuigen is onder de huidige verordening complex en praktisch onuitvoerbaar.
De voorgestelde wijzigingen bieden lidstaten de nodige flexibiliteit om voor vaartuigen kleiner dan 24 meter deze subsidiëring te vergemakkelijken. Hoewel dit positief uitpakt voor voornamelijk de kleinschalige kustvisserij, betreurt het kabinet dat deze wijzigingen zich beperken tot vaartuigen tot 24 meter. Het kabinet benadrukt dat er voor vaartuigen groter dan 24 meter ook een verduurzamingsslag te maken valt als het gaat om motorisering, zoals een hybride voortstuwing. Investeringen als hybride voortstuwing zijn prijzig en in de praktijk soms moeilijk te financieren, zeker gezien het huidige verdienvermogen in de visserijsector. Het kabinet zal hier aandacht voor blijven vragen in Brussel.

Het kabinet onderschrijft de observaties van de Commissie met betrekking tot de vergrijzende beroepsbevolking in de visserijsector. Hoewel er jongeren zijn in Nederland die geïnteresseerd zijn in het werken in de visserij, zijn een onzeker verdienmodel, veranderende visserijmogelijkheden en onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden redenen voor een teruglopende opvolging in familiebedrijven. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het ondersteunen van jonge vissers bij de aanschaf van een eerste vissersvaartuig kunnen een rol spelen bij het aantrekkelijker maken van het werken in de visserij. Echter, belangrijk om hierbij te vermelden is dat deze wijziging niet van toepassing is op de aanschaf van vaartuigen groter dan 24 meter. Jonge vissers die een vaartuig, welke groter is dan 24 meter, willen overnemen komen dus niet in aanmerking voor steun. Het schrappen van de overdracht van eigendom van bedrijven uit de lijst van niet-subsidiabele activiteiten is een positieve ontwikkeling die over de gehele breedte van de visserijsector voor jonge vissers mogelijk het verschil kan maken tussen het wel of niet overnemen van een familiebedrijf. Verder staat het kabinet positief tegenover de wijziging ten aanzien van de steunmogelijkheden van kosten die gepaard gaan met stilliggen, indien het stilliggen wordt veroorzaakt door een verlaging (van ten minste 40%) van de vangstmogelijkheden. Hoewel stilliggen een keuze is van een onderneming, kan het stilliggen als gevolg van een vermindering van vangstmogelijkheden als gedwongen aanvoelen. Omdat de vaste lasten bij het stilliggen doorlopen, is het verlichten van deze lasten volgens het kabinet gegrond. Stilliggen heeft sociaaleconomische gevolgen, zoals dat bemanningsleden, van wie het inkomen meestal afhankelijk is van de vangst, bij langdurig stilliggen besluiten om elders werk te zoeken met een stabieler inkomen. Middels ondersteuning uit een stilligregeling kan de eigenaar van het vissersvaartuig deze bemanningsleden doorbetalen en zo een periode zonder inkomsten overbruggen.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat beschermde mariene gebieden essentieel zijn in het bereiken van doelstellingen voor het behoud van de biodiversiteit en het borgen van de duurzaamheid van de visserij op de lange termijn. Er is dan ook steun voor het voornemen om het mogelijk te maken dat de opzet, ontwikkeling en implementatie van voor visserij beperkte gebieden en beschermde gebieden kunnen worden ondersteund. Zoals gebruikelijk is bij maatregelen als het instellen van beschermde mariene gebieden, wijst het kabinet erop dat het belangrijk is dat omringende lidstaten worden betrokken als de maatregelen vissers uit deze

landen raken. Steunmogelijkheden die bijdragen aan de bewustwording en samenwerking tussen belanghebbenden als het gaat om het instellen en beheer van deze gebieden dragen hier ook aan bij. Het kabinet onderschrijft de bewoordingen van de Commissie aangaande de vereisten voor sanering voor de visserij op aal. De visserij op aal is in sterke mate seizoensgebonden, wat maakt dat deze visserij niet jaarrond kan plaatsvinden en dat desbetreffende vissers soms niet aan het minimale activiteitenvereiste kunnen komen. Het kabinet kan zich dan ook scharen achter een derogatie voor het vereiste van 90 dagen per jaar aan visserijactiviteit voor vissersvaartuigen die gemachtigd zijn en een vergunning hebben om op aal te vissen. De wijzigingen ten aanzien van de veiligheid aan boord worden positief door het kabinet ontvangen. Het is belangrijk dat vissers hun beroep veilig kunnen uitoefenen. Gps- en radarsystemen die een rol kunnen spelen bij de veiligheid op zee zijn wat betreft het kabinet een goede uitbreiding van de subsidiabele maatregelen onder het EMFAF.

Hoewel het kabinet in algemene zin positief is tegenover de voorgestelde wijzigingen, is de timing van deze voorstellen ongunstig. De Commissie spreekt van een "snel en robuust" antwoord op de problemen die geïdentificeerd zijn in de praktijk. Het kabinet ervaart dit echter anders. Aangezien het EMFAF eind 2027 afloopt en de onderhandelingen over het gedane voorstel nog moeten beginnen, is het niet onrealistisch om te denken dat de gewijzigde EMFAF-verordening pas in de loop van 2027 van kracht is. De tijd die dan nog resteert om vóór 2028 instrumenten op te stellen die voorzien in de wijzigingen benoemd in dit voorstel is kort (en waarschijnlijk te kort). Tevens is het niet onaannemelijk dat lidstaten hun EMFAF-budget al gealloceerd hebben voor andere doelen en dat het gebruik van de gewijzigde verordening te zijner tijd geen mogelijkheid meer is. Het kabinet betreurt daarom dat de Commissie niet eerder actie heeft ondernomen op basis van evaluaties, rapporten en feedback van lidstaten, stakeholders en adviesraden. Gezien het gegeven dat Nederland reeds een bestemming heeft voor de resterende middelen onder het Nederlandse EMFAF-budget, zal het kabinet geen gebruik maken van de wijzigingen in het voorstel van de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle lidstaten hebben uitgesproken positief te zijn over de inhoud van het voorstel. Tegelijkertijd is er ook kritiek vanuit lidstaten over de timing van dit voorstel. Een aantal lidstaten die het grootste gedeelte of al hun EMFAF-middelen al gealloceerd hebben staan niet onwelwillend tegenover deze wijzigingen, maar hebben aangegeven dat zij waarschijnlijk geen gebruik zullen maken van de wijzigingen. Naar verwachting zullen zij de voorgestelde wijzigingen steunen als deze andere lidstaten ten goede komen, mits ze niet in strijd zijn met de plannen in EMFAF-programma's van de desbetreffende lidstaten. Voor een aantal andere lidstaten zal verdere verbreding van steunmogelijkheden, zoals toegang tot financiële instrumenten, een mogelijk belangrijke voorwaarde voor steun aan het voorstel zijn. Andere lidstaten benadrukken het belang van generatievernieuwing. Sommige lidstaten benadrukken het belang van mogelijkheden ter ondersteunen van de energietransitie. Een aantal lidstaten hebben aangegeven dat ze graag ook vaartuigen groter dan 24 meter kunnen ondersteunen. Andere lidstaten legden de nadruk op veiligheid van personeel in de sector.

De positie van het Europees Parlement is op dit moment nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 42, 43, tweede lid, 91, eerste lid, 100, tweede lid, 173, derde lid, 175, 188, 192, eerste lid, 194, tweede lid, 195, tweede lid, en 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Het voorstel heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, met name visserij, vervoer, milieu, energie, industrie, structuren voor de uitvoering voor programma's en maatregelen voor gebieden met specifieke maatregelen. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdelen (d), (e), (g) en (i) en derde lid VWEU), dan wel een ondersteunende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onderdelen (b) en (d) VWEU). Op het terrein van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het GVB is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, eerste lid, onderdeel (d) VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de EU kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De wijzigingsverordening heeft tot doel het scheppen van een flexibeler kader voor de besteding van Europese middelen voor de visserij- en aquacultuursectoren. Gezien het gemeenschappelijke karakter van het GVB kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Door de voorgestelde aanpassingen wordt het gelijk speelveld op het terrein van de ondersteuning van visserij- en de aquacultuursector verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor investeringen in de visserij en aquacultuur gedeeltelijk weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de EU niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De wijzigingsverordening heeft tot doel het scheppen van een flexibeler kader voor de besteding van Europese middelen voor de

visserij- en aquacultuursectoren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de verordening complexe vereisten en processen schrapt, waardoor de flexibiliteit voor lidstaten wordt vergroot. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorgestelde nog voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier op bepaalde punten individueel invulling aan te geven en verdere uitwerking mede vorm te geven mits gerechtvaardigd en zorgvuldig gemotiveerd.

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

a) Consequenties EU-begroting

De gedane voorstellen hebben geen gevolgen voor de EU-begroting. Er wordt geen aanvullend budget vrijgemaakt. Als lidstaten gebruik willen maken van de gewijzigde verordening, wordt van hen verwacht dit te doen met hun huidig gealloceerd EMFAF-budget.

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

Net zoals bij de EU-begroting, zijn er geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Aanvullend budget wordt binnen de bestaande EMFAF-middelen voor Nederland opgevangen. LVVN heeft voor alle nog niet bestede EMFAF-middelen al een bestemming gevonden voor het komend jaar.

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

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de regeldruk en concurrentiekracht is positief. Het voorstel lijkt – ten opzichte van de huidige EMFAF-verordening – vooral meer flexibiliteit te bieden. Hoewel de Commissie zelf spreekt van wijzigingen die de administratieve lasten van de begunstigden verlagen, komt dat niet goed in het voorstel naar voren. De Commissie probeert de EMFAF-verordening vooral te flexibiliseren door lidstaten meer programmeerruimte te geven en door bepaalde materiële subsidiabiliteitsvoorwaarden te versoepelen. De administratieve lasten worden echter veel minder rechtstreeks aangepakt. Het voorstel haalt vooral juridische en technische belemmeringen weg die de toegang tot financiering bemoeilijken. Hiermee lijkt de regeldruk niet zozeer te worden verminderd, maar ook niet te worden verhoogd. Het voorstel van de Europese Commissie heeft geen substantiële regeldrukgevolgen. Daarom heeft ATR besloten om geen formeel advies uit te brengen over het BNC-fiche.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel lijkt meer ruimte te bieden voor de ondersteuning van vervanging of modernisering van motoren. In het licht van de hoge brandstofprijzen door geopolitieke ontwikkelingen, is ondersteuning die bijdraagt aan de vermindering van brandstof en zo ondernemers minder vatbaar maakt voor prijsschommelingen wenselijk. Dit draagt bij aan de concurrentiekracht van de Europese visserijsector. Daarnaast kan de generatievernieuwing worden beschouwd als een voorwaarde voor de economische levensvatbaarheid van de Europese visserij. Het vergemakkelijken van bedrijfsovernames van jonge vissers zorgt indirect voor een stukje voedselzekerheid in de toekomst en een weerbaardere visserij. Aandacht voor voedselzekerheid, hetgeen essentieel is voor de weerbaarheid van de Unie, is belangrijk.

Het kabinet is positief over de gevolgen van dit voorstel voor de concurrentiekracht, aangezien de visserijsector hiermee verder kan worden ondersteund bij de grote opgaven zoals de energietransitie en generatievernieuwing. Hoewel de visserij tot op heden sterk afhankelijk is van fossiele brandstoffen die van buiten de EU komen, kan het voorstel lidstaten helpen bij het verduurzamen van de visserijsector en deze afhankelijkheid verminderen. Het voorstel draagt hierdoor ook bij aan de weerbaarheid van de EU tegen geopolitieke ontwikkelingen die raken aan de voedselzekerheid.

6. Implicaties juridisch

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

Voor decentrale regelgeving zal het voorstel geen directe gevolgen hebben. De verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van nationale en decentrale overheden veranderen door het voorstel niet. In de nationale subsidieregelgeving op niveau van ministeriële regeling moet worden verwezen naar de artikelen die zien op de implementatie van de WTO-overeenkomst om deze te implementeren. Daarnaast zal, indien toch gebruik gemaakt wordt van de verruimde mogelijkheden in subsidieverlening, nationale subsidieregelgeving moeten worden aangevuld.

In het voorstel is de verplichting opgenomen steun terug te vorderen indien er tussen subsidieverlening en subsidievaststelling een positieve vaststelling inzake IOO-visserij wordt gemeld, voor zover de steun betrekking heeft op het betrokken vaartuig en de activiteiten waarop de vaststelling ziet. Hiermee wordt een nieuwe sanctie geïntroduceerd.

De *lex silencio positivo* is hier niet aan de orde.

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 in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Om instrumenten op te stellen die voorzien in de wijzigingen benoemd in dit voorstel is er baat bij een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding.

Het kabinet zal inzetten op een redelijke implementatietermijn van de bepalingen die de WTO-overeenkomst implementeren, gezien het gegeven dat de implementatie gevolgen heeft voor zowel verleende als te verlenen subsidieverleningen. Voor de bepalingen die de WTO-overeenkomst implementeren geldt dat deze vervallen na de datum van beëindiging van de WTO-overeenkomst. Dit acht het kabinet wenselijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatie- dan wel horizonbepaling. Gezien de resterende looptijd van de fonds waarop deze verordening betrekking heeft acht het kabinet dit ook niet noodzakelijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde wijzigingen kunnen op onderdelen bijdragen aan een eenvoudigere uitvoering van het EMFAF. Deze onderdelen met vereenvoudigingen zijn echter momenteel niet opgenomen in het Programma EMFAF en gelet op de looptijd van het EMFAF tot eind 2027 is een eventuele programmawijziging vermoedelijk niet langer realistisch.

Tegelijkertijd wordt er een nieuwe uitsluitings- en controlebepaling geïntroduceerd betreffende de WTO-overeenkomst. Voor de intermediaire instantie (RVO) betekent dit voorstel een uitbreiding van de controlelast op dossierniveau en derhalve een stijging in de daarmee samenhangende uitvoeringskosten. Deze controle is bovendien momenteel nog niet ingericht, waardoor ontwikkelkosten noodzakelijk zullen zijn. Het is niet bekend wat de aanvullende uitvoeringslasten zullen betreffen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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

Fiche 7: Verordening digitalisering sociale zekerheidscoördinatie ESSPASS

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de digitalisering van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, tot vaststelling van een kader voor de Europese socialezekerheidspas (Esspass) en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EG) nr. 987/2009 en (EU) 2018/1724

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 980

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2026:980:FIN

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

Impact assessment: SWD(2026) 981, SWD(2026) 982, SWD(2026) 983. Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing: SEC(2026) 980

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

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

h) Rechtsbasis

Artikel 48 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 Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 15 september 2026 het *Fair Labour Mobility Package* gepresenteerd. Onderdeel daarvan is een voorstel voor een verordening over de digitalisering van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en een kader voor de Europese

Sociale Zekerheidspas (ESSPASS). Het vrije verkeer van personen en het vrij verkeer van diensten, inclusief de vrijheid van vestiging, vormen fundamentele pijlers van de Europese interne markt. (De coördinatieverordening[1] en de bijbehorende toepassingsverordening[2] zorgen ervoor dat mensen hun socialezekerheidsrechten behouden wanneer zij binnen de EU verhuizen, reizen of werken. Hoewel de gegevensuitwisseling tussen sociale zekerheidsinstanties via het *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI)-systeem reeds aanzienlijk is gedigitaliseerd, verlopen de procedures tussen burgers, bedrijven en nationale autoriteiten nog grotendeels via papieren documenten. Voorbeelden hiervan zijn het A1-document[3] en de Europese ziekteverzekeringskaart (EHIC). Volgens de Commissie leidt deze praktijk onder meer tot een gebrek aan grensoverschrijdende interoperabiliteit en standaardisatie, trage procedures, administratieve lasten voor burgers en ondernemingen en risico's op fouten en fraude.

Voortbouwend op de resultaten van het ESSPASS-pilotproject (2021–2025), beoogt het voorstel de grensoverschrijdende procedures inzake sociale zekerheid geheel te digitaliseren om het bewijzen en verifiëren van rechten te versnellen, administratieve lasten te verlagen en de fraudebestrijding te versterken. Om deze doelstellingen te bereiken, stelt het voorstel een reeks samenhangende maatregelen voor die deels nog moeten worden uitgewerkt door de Commissie via uitvoeringshandelingen. Het voorstel laat de materiële coördinatieregels van de coördinatieverordening en de toepassingsverordening intact en richt zich specifiek op procedures, digitale gegevensuitwisseling en verificatie.

Allereerst wordt een uniform digitaal kader ingesteld voor de ESSPASS voor het online aanvragen, afgeven en grensoverschrijdend verifiëren van sociale zekerheidsdocumenten. Documenten worden standaard digitaal afgegeven voor opslag en beheer in de *European Digital Identity Wallet* (EDI-*wallet*)[4] van burgers of werkgevers. Daarnaast blijven ook fysieke documenten met digitale veiligheidskenmerken (zoals QR-codes) beschikbaar om inclusiviteit te waarborgen voor minder digitaal vaardige EU-burgers. De Commissie wordt op basis van dit voorstel gemachtigd om via uitvoeringshandelingen de gedetailleerde functionele, operationele en technische specificaties van dit ESSPASS-kader vast te stellen.

Ten tweede voorziet het voorstel in een stapsgewijze implementatie van het ESSPASS-kader, waarbij de regels twaalf maanden na inwerkingtreding eerst van toepassing worden op het A1-document en na drie jaar op de EHIC. Tevens moeten bestaande fysieke EHIC-kaarten uiterlijk binnen vijf jaar worden vervangen. Bestaande EHIC-kaarten die drie jaar na inwerkingtreding al in omloop zijn en dan nog niet zijn verlopen, moeten uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding zijn vervangen. Bovendien is het idee dat alle Europese socialezekerheidsdocumenten drie jaar na

[1] Verordening (EG) nr. 883/2004
[2] Verordening (EG) nr. 987/2009
[3] Het draagbaar document A1 verklaart welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is op een persoon in een grensoverschrijdende werksituatie.
[4] De EDI-wallet (European Digital Identity Wallet) is een app die in ontwikkeling is op basis van de herziene eIDAS-verordening, waarmee burgers en bedrijven straks veilig kunnen inloggen, digitaal ondertekenen en erkende gegevens kunnen opslaan en delen.

inwerkingtreding onder het digitale kader vallen. De Commissie kan echter tot uiterlijk achttien maanden na inwerkingtreding via gedelegeerde handelingen documenten uitzonderen waarvan digitalisering na beoordeling geen meerwaarde biedt.

Ten derde worden lidstaten verplicht om het online aanvragen van digitale sociale zekerheidsdocumenten volledig digitaal mogelijk te maken conform de *Single Digital Gateway*-verordening (SDGR). Hierbij zal de Commissie via uitvoeringshandelingen bindende afgiftetermijnen voor sociale zekerheidsdocumenten vaststellen om onnodige vertragingen te voorkomen, waarbij voor de afgifte van de volledig te automatiseren digitale EHIC een maximale termijn van 24 uur geldt na indiening van een volledige aanvraag. De andere termijnen voor de A1 en andere sociale zekerheidsdocumenten zijn nog niet bekend. De uitvoeringshandeling met de A1-afgiftetermijn moet uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding worden vastgesteld; de termijnen voor de overige documenten uiterlijk na achttien maanden.

Ten vierde regelt het voorstel via uitvoeringshandelingen geharmoniseerde informatievereisten voor de aanvraag van het A1-document. In het verlengde daarvan zal de Commissie via uitvoeringshandelingen een gemeenschappelijk technisch kader vaststellen voor interoperabiliteit tussen nationale A1-portalen en het IMI-systeem voor detacheringsmeldingen. Het doel is dat relevante, reeds ingediende gegevens tussen de A1-aanvraag en de detacheringsmelding kunnen worden hergebruikt, zodat aanvragers en met name werkgevers dezelfde gegevens niet opnieuw hoeven aan te leveren. Het "*once-only*"-principe ziet hier dus specifiek op het hergebruik van relevante gegevens tussen deze procedures en niet op een algemene eenmalige gegevensverstrekking door een burger voor alle sociale-zekerheidsprocessen.

Ten vijfde blijft EESSI het primaire kanaal voor gegevensuitwisseling tussen instanties binnen de sociale zekerheid. Daarbij bevat Annex I bindende maximale termijnen voor gegevensuitwisseling tussen instanties. De Commissie kan Annex I later via gedelegeerde handelingen wijzigen. Daarnaast kan zij via uitvoeringshandelingen nadere functionele en technische specificaties voor EESSI vaststellen. Tevens wordt een specifieke rechtsbasis geschapen voor elektronische gegevensuitwisseling buiten EESSI wanneer de voor controle of handhaving benodigde gegevensuitwisseling niet effectief via EESSI kan plaatsvinden, mits dit uitvoerbaar is voor de uitvoerders van de lidstaten. In deze gevallen kan de Commissie via uitvoeringshandelingen gemeenschappelijke procedures en functionele en technische specificaties vaststellen.

Ten zesde introduceert het voorstel een afzonderlijke monitoring- en rapportageverplichting. Lidstaten moeten ieder kwartaal, gegevens aan de Commissie verstrekken over de naleving van de afgiftetermijnen voor sociale-zekerheidsdocumenten en de maximumtermijnen voor EESSI-uitwisselingen. De Commissie publiceert op basis daarvan statistieken. Daarmee worden de prestaties bij documentafgifte en EESSI-uitwisseling op EU-niveau zichtbaarder.

Ten zevende wordt een nieuwe governancestructuur opgericht met een Digitalisering Werkgroep (Digitalisation Group) en een comitologiecomité.

De Digitalisering Werkgroep bestaat uit twee regeringsvertegenwoordigers per lidstaat, die waar nodig door deskundigen kunnen worden ondersteund. De groep zet het werk voort van de huidige Technische Commissie voor gegevensverwerking (TC), die onder het voorstel wordt uitgefaseerd, en van de relevante ad-hocgroepen van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (AC). Bestaande AC-besluiten over digitale aspecten blijven als *guidance* gelden totdat de nieuwe uitvoeringshandelingen in werking treden; de TC blijft functioneren totdat de Digitalisering Werkgroep haar reglement van orde heeft vastgesteld. De Digitalisering Werkgroep krijgt een adviserende, voorbereidende en operationele rol van de Commissie bij de vroege voorbereiding van uitvoeringshandelingen. De formele controle door de lidstaten op de bindende uitvoeringshandelingen vindt plaats in het afzonderlijke comitologiecomité volgens de onderzoeksprocedure. De invloed van lidstaten verdwijnt daarmee niet, maar verschuift volgens de Commissie: technische en beleidsmatige voorbereiding vindt vooral plaats in de Digitalisering Werkgroep, terwijl de formele stem over uitvoeringshandelingen in het comitologiecomité wordt uitgebracht.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie beoordeelde drie beleidsopties voor het ESSPASS-raamwerk in haar impact assessment. Optie 1 verbetert het bestaande papieren/fysieke formaat van het draagbaar document A1 en de EHIC met digitale beveiligingskenmerken en grensoverschrijdende verifieerbaarheid. Optie 2 introduceert digitale afgifte en directe verificatie via EDI-*wallets*, met niet-verbeterde fysieke documenten als alternatief voor wie geen wallet wil of kan gebruiken. Optie 3 combineert optie 2 met verbeterde fysieke documenten (zoals in optie 1) voor wie geen wallet gebruikt of kan gebruiken.

De Commissie geeft de voorkeur aan optie 3, als meest effectief en het meest consistent met ander EU-beleid. Deze optie combineert de voordelen van digitalisering met een volwaardig, veilig fysiek alternatief en sluit daarmee het beste aan bij de doelstellingen van inclusiviteit en toegankelijkheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich conform het Coalitieakkoord in voor versterking van de interne markt.[5] De coördinatieverordening regelt de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en is daarmee een belangrijk instrument ter verwezenlijking van het vrij verkeer van personen in de EU. Het kabinetsbeleid richt zich op het faciliteren van de sociale bescherming en rechtszekerheid van personen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. Daarnaast is het van belang dat er sprake is van een gelijk speelveld en dat regels kunnen worden gehandhaafd, ter voorkoming van sociale dumping en fraude of misbruik. De Nederlandse inzet op dit terrein is tevens gericht op het waarborgen van uitvoerbaarheid, het laten aansluiten van de coördinatieregels bij de moderne flexibele arbeidsmarkt, en het terugdringen van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en

[5] Zie hiervoor onder meer de Kamerbrief met de actualisering van de kabinetsbrede interne-marktactieagenda: Kamerstukken II 2025-2026, 22112, nr. 4361.

uitvoeringsorganisaties.[6] De verdere digitalisering van de processen tussen de uitvoeringsinstanties enerzijds en tussen burgers en werkgevers anderzijds, past binnen dit streven. Tegen deze achtergrond sluit de overkoepelende mededeling bij het Eerlijke Arbeidsmobiliteit Pakket goed aan bij het Nederlandse beleid op dit terrein. Ook de Commissie erkent dat verdere modernisering, vereenvoudiging en verduidelijking van de regels noodzakelijk zijn. Daarbij moeten de regels beter aansluiten op nieuwe realiteiten op de arbeidsmarkt, zoals hoogmobiele werknemers die korte opdrachten uitvoeren en daardoor vaak van baan wisselen en werknemers zonder stabiele werkplek, zoals digitale nomaden. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie het belang van het tegengaan van risico's zoals dubbele premieafdracht, rechtsonzekerheid en fraude. De verwachting is dat dit in 2027 leidt tot nieuwe voorstellen, die Nederland met interesse tegemoet ziet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor de Verordening inzake de digitalisering van de sociale zekerheidscoördinatie en het instellen van het ESSPASS-kader. Het kabinet omarmt de hoofddoelstellingen van het voorstel om het bewijzen en verifiëren van socialezekerheidsrechten te versnellen en te vereenvoudigen. Dit om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlagen en de grensoverschrijdende handhaving en fraudebestrijding te versterken. Digitalisering ondersteunt daarmee de mogelijkheid om eerlijke arbeidsmobiliteit op de interne markt te faciliteren en zo ongerechtvaardigde belemmeringen voor burgers en bedrijven, waaronder zelfstandigen, op de interne markt weg te nemen. Het gaat om belemmeringen voor zowel het vrij verkeer van werknemers als het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging.

Ten eerste steunt het kabinet het opzetten van een uniform digitaal kader voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) voor het online aanvragen, afgeven en grensoverschrijdend verifiëren van sociale zekerheidsdocumenten binnen de EDI-*wallet*. Veel aspecten van het voorstel worden uitgewerkt middels uitvoeringshandelingen, waardoor er op dit moment nog geen compleet beeld gevormd kan worden over bijvoorbeeld de implicaties voor de uitvoerbaarheid en handhaving. Bij de verdere uitwerking van de voorstellen zal het kabinet aandacht vragen voor een zorgvuldige beoordeling van de technische haalbaarheid, administratieve lasten voor burgers en bedrijven, de financiële en administratieve consequenties voor de nationale uitvoeringsorganisaties en het waarborgen van de AVG-privacy standaarden. Het kabinet verwelkomt het voorstel om fysieke documenten met digitale veiligheidskenmerken te verrijken en om te zorgen dat het gebruik van een digitale optie vrijwillig is voor burgers. Een aandachtspunt daarbij is dat de fysieke kaarten hetzelfde niveau van beveiliging hebben. Het kabinet zal om verduidelijking vragen op welke wijze dat gerealiseerd kan worden op basis van één en hetzelfde besturingssysteem voor zowel de wallet als de fysieke kaarten, onder andere vanuit efficiënt kostenoogpunt en goede uitvoering.

Ten tweede acht het kabinet de voorgestelde implementatietermijnen van het ESSPASS-voorstel op onderdelen te ambitieus en zet zich bij de onderhandelingen in voor ruimere

[6] Zie bijvoorbeeld het non-paper over de modernisering van de sociale zekerheidscoördinatie (januari 2025).[6]

implementatietermijnen. Een algemeen punt is dat de implementatie van de ESSPASS voortbouwt op de nationale implementatie van de eIDAS-verordening in verschillende lidstaten. De implementatie van het EDI-stelsel in Nederland duurt naar verwachting langer dan de termijnen die de verordening daarvoor voorschrijft, mede doordat de eIDAS-kaders nog in ontwikkeling zijn.[7] Een mogelijke vertraging in de Nederlandse wallet-implementatie heeft invloed op de haalbaarheid van de ESSPASS-termijnen. Specifiek voor de implementatie van het A1-document, hebben Nederlandse uitvoeringsorganisaties aangegeven dat de termijn van twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening zeer krap is. Ook de termijn van drie jaar voor de opname van de European Health Insurance Card (EHIC) acht het kabinet ambitieus. Het kabinet geeft de voorkeur aan een implementatiepad waarbij termijnen niet starten bij inwerkingtreding van de verordening, maar rekening houden met het moment waarop de relevante uitvoeringshandelingen en technische specificaties definitief zijn. Daarmee wordt voorkomen dat lidstaten een implementatietermijn moeten halen, zonder dat de technische specificaties gereed zijn.
Het kabinet is kritisch op het voorstel om pas via een latere gedelegeerde handeling vast te stellen welke documenten niet onder het ESSPASS-kader vallen, omdat uitvoeringsorganisaties daardoor te lang in onzekerheid blijven over de reikwijdte. Daarom zet het kabinet in op het al in de verordening zelf vastleggen van welke socialezekerheidsdocumenten wel en niet binnen het kader vallen.

Ten derde onderschrijft het kabinet de doelstelling om aanvragen van socialezekerheidsdocumenten volledig digitaal mogelijk te maken in aansluiting op de *Single Digital Gateway* Verordening (SDGR). Daarbij is het van belang dat realistische implementatietermijnen worden gehanteerd en voldoende rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid. De Nederlandse uitvoering is op dit moment nog niet ingericht op alle verplichtingen die uit het voorstel kunnen voortvloeien. Het kabinet heeft daarom bijzondere aandacht voor de socialezekerheidsdocumenten die naast de A1-verklaring en de EHIC onder de verordening worden gebracht. Voor deze documenten moeten de digitale aanvraagprocessen nog worden ingericht om aan de SDGR te voldoen. Dit kan de beschikbare voorbereidingstijd voor de uitvoering beperken. Zoals hierboven vermeld zet het kabinet daarom in op tijdige duidelijkheid over welke documenten wel en niet onder het kader vallen (zie ook 6c). Het kabinet onderschrijft daarnaast het voornemen van de Commissie om via uitvoeringshandelingen bindende afgiftetermijnen voor socialezekerheidsdocumenten vast te stellen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat deze termijnen realistisch en uitvoerbaar zijn en dat uitvoeringsorganisaties voldoende worden betrokken bij de totstandkoming ervan.

Ten vierde staat het kabinet positief tegenover het hergebruik van gegevens en het *once-only*-principe, waarbij burgers en werkgevers gegevens die al bij de overheid beschikbaar zijn niet onnodig opnieuw hoeven aan te leveren.

---

[7] De huidige verwachting is dat de beoogde Nederlandse uitvoeringswet voor EDI-wallets in 2028 in werking treedt. Zie ook: Brief over enkele toezeggingen en de evaluatie van de Wet digitale overheid (Kamerstuk I 2025/26, 34972, AG).
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34972-AG.html

Ook ziet het kabinet meerwaarde in een gemeenschappelijk technisch kader voor interoperabiliteit tussen nationale A1-portalen en de relevante publieke interfaces van het *Internal Market Information System* (IMI) voor detacheringsmeldingen. Het kabinet benadrukt wel dat dergelijke interoperabiliteit aanzienlijke technische aanpassingen en investeringen kan vragen, ook omdat de A1-verklaring en de detacheringsmelding stoelen op verschillende wettelijke kaders en in verschillende lidstaten moeten worden aangevraagd. Naast de koppeling van systemen zijn afspraken nodig over gegevensstandaarden, authenticatie, beveiliging, verantwoordelijkheden en beheer. Ook hiervoor is voldoende implementatietijd noodzakelijk en moet worden aangesloten bij het moment waarop de relevante technische specificaties daadwerkelijk beschikbaar zijn. Wat betreft het voorstel om middels een uitvoeringshandeling de informatievereisten voor de aanvraag van het A1-document te harmoniseren, merkt het kabinet op dat het A1-formulier zelf al op EU-niveau is gestandaardiseerd. Het kabinet staat positief tegenover het verkennen of de aanvraagcriteria ook geharmoniseerd kunnen worden. Een algemeen punt bij bovenstaande voorstellen is dat de kwaliteit van de data gewaarborgd blijft.

Ten vijfde onderschrijft het kabinet dat EESSI het primaire kanaal blijft voor elektronische gegevensuitwisseling tussen sociale-zekerheidsinstanties. Het kabinet onderstreept het belang van snelle en doeltreffende gegevensuitwisseling, ook om fraude te bestrijden. Tegelijkertijd roept de nieuwe rechtsbasis die de mogelijkheid creëert om buiten EESSI om elektronische gegevens uit te wisselen vragen op. Het kabinet zal de Commissie daarom verzoeken duidelijk te maken voor welke situaties deze mogelijkheid is bedoeld en welke partijen en gegevens hieronder kunnen vallen. Een aanvullende voorziening kan begrijpelijk zijn voor partijen die geen onderdeel zijn van EESSI maar wel de authenticiteit, integriteit en geldigheid van een document moeten kunnen controleren, bijvoorbeeld een zorgaanbieder die een EHIC verifieert. Het kabinet acht het echter onwenselijk wanneer deze mogelijkheid leidt tot een ruimere parallelle infrastructuur voor gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties buiten EESSI. De reikwijdte, doelen, gegevenscategorieën en betrokken partijen moeten daarom vooraf al duidelijk worden afgebakend.

Ten zesde verwelkomt het kabinet de monitoring- en rapportageverplichtingen. Het publiceren van statistieken kan bijdragen aan transparantie, het signaleren van knelpunten en de naleving van afgiftetermijnen, mits de rapportagelast proportioneel en uitvoerbaar blijft.

Ten zevende heeft het kabinet vragen bij de nieuwe *governance*structuur. Het begrijpt de wens van de Commissie om via de Digitalisering Werkgroep voortvarend te werken aan de verdere digitalisering van de Europese sociale zekerheidscoördinatie. De groep neemt daarbij taken op digitale onderwerpen over van de huidige Technische Commissie en Administratieve Commissie. Het kabinet acht het van belang dat lidstaten voldoende ruimte houden om technische, juridische en uitvoeringstechnische aandachtspunten vroegtijdig in te brengen. Het bepleit daarbij een stevige link met de Administratieve Commissie, zodat digitalisering en gegevensuitwisseling niet los komen te staan van de coördinatieverordening. De inbreng van nationale experts in de Digitalisering Werkgroep is volgens het kabinet van groot belang bij de ontwikkeling van de technische kaders voor de uitvoeringshandelingen. In het voorstel van de Commissie heeft de

Digitalisering Werkgroep echter uitsluitend een adviserende rol. Het kabinet wil daarom bezien of de adviezen van de groep aan de Commissie een zwaarder gewicht kunnen krijgen of verplicht moeten worden betrokken bij de verdere afweging en besluitvorming. Daarnaast voorziet het voorstel in een afzonderlijk comitologiecomité. Dit is het comité waarin vertegenwoordigers van de lidstaten betrokken zijn bij de besluitvorming over de uitvoeringshandelingen onder deze verordening. Het kabinet acht een duidelijke afbakening tussen beide gremia noodzakelijk. De Digitalisering Werkgroep moet zich primair richten op samenwerking, praktische implementatie en bredere digitaliseringsvraagstukken, terwijl het comitologiecomité verantwoordelijk is voor de formele behandeling van uitvoeringshandelingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder lidstaten lijkt er brede steun te bestaan voor de digitaliseringsdoelstellingen van het voorstel. Wel bestaat er een breed gedeelde zorg over de haalbaarheid van de implementatietermijnen en de uitvoerbaarheid voor nationale uitvoeringsorganisaties, ook omdat veel technische specificaties nog via uitvoeringshandelingen en gedelegeerde bevoegdheden gepubliceerd moeten worden. Er zijn nog geen duidelijke posities ingenomen betreft de voorgestelde *governance*structuur. Het Europees Parlement (EP) heeft zich in het verleden positief uitgesproken over het ESSPASS-initiatief en nam op 25 november 2021 een resolutie aan die direct betrekking heeft op de invoering van het ESSPASS[8], waarin het de Europese Commissie opriep tot een verplicht en ambitieus wetgevend kader. Op dit moment is nog geen rapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 48 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om sociale-zekerheidsmaatregelen vast te stellen die het vrije verkeer van werknemers mogelijk maken, zodat grensoverschrijdende werknemers en zelfstandigen (en hun gezinsleden) hun uitkeringen en opgebouwde rechten behouden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt en de coördinatie van de sociale zekerheid ter facilitering van het vrije verkeer van personen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a en sub b, 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

[8] Zie EP-Resolutie van 25 november 2021 over de invoering van een Europese socialezekerheidspas voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en eerlijke mobiliteit (2021/2620(RSP))

uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal or lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel de grensoverschrijdende procedures van sociale zekerheidssystemen te digitaliseren, een uniform kader in te stellen voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) ter vereenvoudiging van de digitale aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, en de elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties te versterken. Gezien het intrinsiek grensoverschrijdende karakter van sociale zekerheidscoördinatie en het feit dat gefragmenteerde nationale digitale oplossingen niet kunnen zorgen voor EU-brede interoperabiliteit, standaardisatie en wederzijdse erkenning van documenten, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door het vaststellen van geharmoniseerde Europese digitale standaarden, gemeenschappelijke formats, bindende afgiftetermijnen en een interoperabel kader dat aansluit op onder meer de EDI-*wallet* en het EESSI-systeem worden belemmeringen op de interne markt voor het vrije verkeer van personen, mobiele werknemers en de grensoverschrijdende dienstverlening weggenomen, wordt het bewijzen van sociale zekerheidsrechten vereenvoudigd en worden nationale autoriteiten beter uitgerust om grensoverschrijdende fraude en misbruik effectief te bestrijden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel de grensoverschrijdende procedures inzake de coördinatie van sociale zekerheidssystemen te digitaliseren, een uniform kader in te stellen voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) ter vereenvoudiging van de digitale aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, en de elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een EU-kader noodzakelijk is voor het bereiken van interoperabiliteit en wederzijdse erkenning tussen lidstaten, en het voorstel daarbij aansluit bij en voortbouwt op bestaande EU-digitale infrastructuur, zoals de EDI-*wallet*, de *Single Digital Gateway* en het OOTS[9], in plaats van een geheel nieuwe oplossing te creëren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het zich beperkt tot het vaststellen van een kader voor de aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, die reeds op grond van de bestaande EU-coördinatieregels voor sociale zekerheid worden opgesteld, zonder in te grijpen in de nationale socialezekerheidsstelsels zelf. Het voorstel introduceert geen nieuwe verplichtingen tot melding, rapportage of documentatie voor werkgevers of zelfstandigen, en wijzigt evenmin de

[9] Het Once-Only Technical System (OOTS) is een EU-brede technische infrastructuur, onderdeel van de Single Digital Gateway (Verordening (EU) 2018/1724), waarmee burgers en bedrijven op eigen verzoek officiële documenten en gegevens rechtstreeks tussen overheidsinstanties in verschillende lidstaten kunnen laten uitwisselen. Zij hoeven die gegevens dan niet zelf opnieuw aan te leveren (het "once-only"-beginsel).

criteria voor het bepalen van de op een grensoverschrijdende situatie toepasselijke sociale-zekerheidswetgeving.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft volgens de Commissie zeer beperkte consequenties voor de EU-begroting. Voor de periode 2028–2034 worden de totale kosten voor de EU-begroting geraamd op circa € 1,2 miljoen per jaar (afgerond € 8,5 miljoen over de gehele MFK-periode 2028–2034). Dit bedrag bestaat uit ongeveer € 0,8 miljoen per jaar aan operationele uitgaven (totaal afgerond € 5,3 miljoen), en circa € 0,5 miljoen per jaar aan administratieve uitgaven (totaal afgerond € 3,2 miljoen). De operationele kosten zien voornamelijk op het organiseren van vergaderingen van de Digitalisering Werkgroep en het comitologiecomité, alsmede het ondersteunen van de lidstaten bij de nationale implementatie. De Commissie geeft aan dat al deze uitgaven volledig gefinancierd kunnen worden via herverdeling binnen de bestaande begrotingslijnen van de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Voor de uitvoering en het ambtelijk apparaat van de EU voorziet het financieel memorandum in de inzet van 2 FTE per jaar (1 AD-beleidsambtenaar en 1 extern personeelslid) bij DG EMPL ter ondersteuning van de onderhandelingen, het opstellen van uitvoeringshandelingen en het faciliteren van de overlegstructuren. Volgens de Commissie worden deze personele middelen opgevangen door herverdeling van reeds aanwezig personeel.

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

Tegenover de baten staan ook implementatiekosten: de eenmalige initiële uitrol- en integratiekosten voor nationale overheden en zorgaanbieders worden op EU-niveau geraamd op € 186 tot € 218 miljoen (verspreid over drie jaar), met een jaarlijkse structurele onderhoudskosten van € 23,2 miljoen. Aan de kostenzijde liggen de belangrijkste investerings- en aanpassingslasten in Nederland bij de nationale uitvoeringsorganisaties (zoals de SVB voor A1-verklaringen en het UWV) en zorgaanbieders/zorgverzekeraars, die hun IT-systemen en afgiftemechanismen moeten opbouwen en aansluiten op de EDI-wallet en EESSI.

Uitvoering van het voorstel vergt een aanpassing van de afgifte-infrastructuur door het leggen van koppelingen tussen bestaande systemen, mogelijk de ontwikkeling van een aanvullende applicatie, en het inrichten van een beheerorganisatie. Inbedding hiervan in het bestaande applicatie- en archieflandschap is complex en daarmee kostbaar, waardoor de eenmalige aanpassingskosten voor dergelijke organisaties naar verwachting substantieel zijn. In de eerste jaren na implementatie moet bovendien rekening worden gehouden met aanvullend onderhoud en nazorg bovenop het reguliere beheerniveau; een opslag van 10% tot 20% op de structurele beheerkosten wordt

hiervoor als realistisch beschouwd, waarna na één à twee jaar een stabiel beheerniveau wordt bereikt.

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. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Een exacte kwantificering van de financiële effecten voor Nederland blijft op dit moment evenwel onzeker, omdat belangrijke technische specificaties, gegevensmodellen en bindende afgiftetermijnen nog moeten worden vastgelegd in afgeleide EU-regelgeving (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen). Tot slot is het belangrijk de afhankelijkheid van de technische uitrol en de adoptie van de nationale EDI-wallet te benoemen.
Het kabinet vraagt daarom aandacht in de onderhandelingen voor de financiële en personele gevolgen van nieuwe koppelingen, aanpassingen aan nationale portalen, EDI-wallet functionaliteiten, verificatievoorzieningen en beheer. Nieuwe verplichtingen moeten vergezeld gaan van realistische termijnen en een helder beeld van de benodigde middelen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Het voorstel digitaliseert bestaande, veelal nog papiergebaseerde procedures voor grensoverschrijdende sociale zekerheid, waaronder de afgifte en verificatie van het draagbaar document A1 en de Europese zorgverzekeringskaart (EHIC). Het introduceert geen nieuwe aangifte-, rapportage- of documentatieverplichtingen voor werkgevers of zelfstandigen. De verwachting is dat het voorstel per saldo leidt tot een netto reductie van de regeldruk voor het Nederlandse bedrijfsleven en burgers. Belangrijke onderdelen van de verordening zijn echter nog in beweging, omdat technische specificaties, gegevensmodellen en bindende afgiftetermijnen nog moeten worden vastgelegd in afgeleide EU-regelgeving (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen). Daarnaast is het behalen van de beoogde regeldrukvoordelen sterk afhankelijk van een tijdige, succesvolle technische uitrol en brede adoptie van de nationale EDI-wallet, in Nederland en in de overige EU-lidstaten.

Voor het Nederlandse bedrijfsleven geldt dat Nederland een sterk grensoverschrijdend georiënteerde economie kent, waarin werkgevers en zelfstandigen in sectoren als de bouw, transport, zorg en zakelijke dienstverlening intensief gebruikmaken van A1-verklaringen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft jaarlijks ruim 90.000 A1-verklaringen af (ca. 1,7% van het EU-totaal van 5,25 miljoen) en Nederland ontvangt jaarlijks circa 193.000 inkomende A1-verklaringen voor gedetacheerde werknemers uit andere lidstaten (ca. 6,5% van het EU-totaal). Momenteel verloopt de aanvraag van een A1-verklaring bij de SVB weliswaar al via een digitaal portaal, maar dit resulteert veelal in statische PDF-documenten of papieren verklaringen waarvan de controle op de werkvloer in het buitenland handmatig en tijdrovend is.
Het ESSPASS-kader verbetert deze procedure ingrijpend: de A1-verklaring en EHIC worden voortaan verstrekt als gestandaardiseerde, digitaal verifieerbare attributen in de EDI-wallet (of via een fysiek document). Hierdoor daalt volgens onderzoek van de Europese Commissie de

verificatietijd van 5 tot 16 minuten voor het A1-document en van 2 tot 5 minuten voor de EHIC naar slechts enkele seconden voor beide documenten. Bij beveiligde fysieke documenten met digitale kenmerken bedraagt de verificatietijd circa één minuut. Volgens het *impact assessment* van de Commissie levert snellere verificatie van de A1-verklaring het Europese bedrijfsleven over twaalf jaar een geschatte administratieve kostenbesparing op van €21 tot €64 miljoen. Daarnaast verhogen de geharmoniseerde informatie-eisen voor A1-aanvragen, de toepassing van het *once-only*-beginsel en de beoogde technische koppeling met IMI, de verwerkingssnelheid en zorgen zij ervoor dat de rapportagelasten voor werkgevers worden verminderd. Daarbij wordt wel aangetekend dat de kostenbesparing afhankelijk is van de huidige nationale systemen, en niet één op één toepasbaar is op de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Desondanks zal het voorstel ook in Nederland zeker een positieve bijdrage leveren aan het versnellen de procedure van aanvragen en afgifte van het A1-document en de EHIC.

Voor Nederlandse burgers (zoals grensarbeiders, gedetacheerden, vakantiegangers en reizigers) betekent het voorstel direct gebruiksgemak via de EDI-*wallet,* waarbij zij volledige digitale zelfbeschikking behouden over welke specifieke persoonsgegevens zij met een verificateur delen (selectieve openbaarmaking en dataminimalisatie). Om vertragingen bij de afgifte tegen te gaan, voegt het voorstel bindende afgiftetermijnen in voor overheidsinstanties (artikel 8). Voor de EHIC geldt een expliciete wettelijke maximale afgiftetermijn van 24 uur na het indienen van een volledige aanvraag. Op basis van het voorstel wordt een goedgekeurde EHIC zelfs binnen 2 tot 3 minuten beschikbaar in de EDI-*wallet* op de *smartphone* van de burger, tegenover een wachttijd bij fysieke post die in sommige lidstaten momenteel oploopt tot meer dan 11 dagen. Dit is van groot praktisch belang, omdat burgers de EHIC vaak pas aanvragen bij een onvoorziene medische noodzaak tijdens een tijdelijk verblijf in het buitenland. Directe digitale beschikbaarheid voorkomt dat patiënten in het buitenland zonder bewijs van dekking komen te zitten, hoge medische kosten ter plekke moeten voorschieten (in de nulmeting EU-breed € 54 tot € 58 miljoen) of afhankelijk zijn van vertraagde noodprocedures zoals een Voorlopig Vervangend Bewijs. Tegelijkertijd borgt het recht op een gratis, beveiligd fysiek document dat niemand digitaal wordt uitgesloten. Voor burgers en bedrijven zijn de directe kosten minimaal tot verwaarloosbaar; eventuele beperkte uitgaven hangen uitsluitend samen met het reguliere bezit van een smartphone voor het gebruik van de EDI-wallet. De kosten voor zorgverleners (huisartsen en ziekenhuizen) zullen naar verwachting toenemen, omdat zij met de nieuwe digitale werkwijze aan de slag moeten en de elektronische beveiligingskenmerken moeten kunnen uitlezen en verifiëren. Dit heeft ook gevolgen voor hun werkprocessen. Op dit moment is nog lastig in te schatten hoe hoog de daadwerkelijke kosten zullen zijn.

Ten slotte zijn er overige effecten. Voor toezichthouders worden de besparingen over twaalf jaar geraamd op € 24 tot € 72 miljoen, en voor zorgaanbieders bij de verificatie van de EHIC op € 23 tot € 69 miljoen.
Bovenop de directe tijdwinst wordt door realtime digitale verificatie van ondertekeningen een aanzienlijke reductie van fraude en fouten verwacht, met over twaalf jaar besparingen van maximaal € 157 miljoen voor het A1-document en € 120 miljoen voor de EHIC. De gedeeltelijke

uitfasering van plastic zorgpassen levert bovendien een milieubesparing op van maximaal 1.482 ton plastic, goed voor maximaal € 161 miljoen aan materiaalbesparingen op EU-niveau.

Reactie kabinet op advies ATR
Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert uiteen te zetten hoe de verplichtingen uit het voorstel zich verhouden tot de huidige praktijksituatie in Nederland waarbij een deel van de processen al volledig digitaal verlopen, gegevens digitaal worden uitgewisseld en stappen zijn gezet via het ESSPASS-pilotproject.
2. ATR adviseert een kwantitatieve duiding op te nemen in het fiche van a) de regeldrukbesparingen en b) de kosten voor Nederlandse partijen die volgen uit het voorstel en daarbij zo nodig gebruik te maken van bandbreedtes.
3. Gelet op de potentiële regeldruk (waarvan de omvang niet precies is aan te geven) dienen de technische systemen gereed te zijn, voordat de ESSPASS kan worden gebruikt.

Het kabinet deelt de conclusie van het ATR dat hoewel de informatie over de regeldrukkosten nog niet volledig is, er sprake is van een voorstel met naar verwachting substantiële effecten, waarvan de omvang niet precies is aan te geven. Ook deelt het kabinet de conclusie van het ATR dat de uiteindelijke kosten en besparingen afhankelijk zijn van de verdere uitwerking in gedelegeerde handelingen. Uitvoeringsorganisaties zijn breed betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet in dit fiche. Het kabinet blijft bij de onderhandelingen en bij de verdere uitwerking van de voorstellen aandacht houden voor de regeldrukeffecten. Als de uitwerking van technische functionaliteiten van de ESSPASS zich in een verder stadium bevindt, kunnen de uiteindelijke kosten en besparingen beter gekwantificeerd worden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
De Commissie stelt dat het voorstel de Europese concurrentiekracht versterkt en nauw aansluit bij de rapporten van Draghi en Letta door belemmeringen voor bedrijven weg te nemen. Het voorstel moet bedrijven in staat stellen om sneller grensoverschrijdend talent aan te trekken en in te zetten, wat de productiviteit en concurrentiepositie bevordert. Bovendien versterkt het voorstel de digitale transformatie en economische weerbaarheid van de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Het voorstel werkt beleidsmatig en juridisch door voor de rijksoverheid en nationale uitvoerings- en toezichthoudende instanties.
Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor medeoverheden (gemeenten en provincies), aangezien de afgifte van de betreffende documenten in Nederland een uitsluitend centrale overheidstaak betreft.

Het voorstel leidt tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van de rijksoverheid en bevoegde uitvoeringsinstanties. Bevoegde instanties die sociale zekerheidsdocumenten afgeven — zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor het A1-document en zorgverzekeraars of het CAK voor de Europese zorgverzekeringskaart (EHIC) — worden verplicht deze documenten standaard in een digitaal formaat te verstrekken dat geschikt is voor opslag en beheer in de EDI-wallet van de burger. Zowel uitgevende als verifiërende instanties (zoals zorgaanbieders) moeten worden uitgerust met de nodige technische middelen en verifieer-applicaties om de authenticiteit, integriteit en geldigheid van deze documenten realtime te controleren. Daarnaast moeten uitgevende instanties op verzoek van de burger of werkgever een beveiligd fysiek document (voorzien van digitale beveiligingskenmerken) verstrekken. Het voorstel introduceert tevens bindende afgiftetermijnen voor nationale instanties. Er is hierbij geen sprake van de toepassing van de *lex silencio positivo* (fictieve vergunning of afgifte van rechtswege bij termijnoverschrijding).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie tot het vaststellen van zowel gedelegeerde handelingen als uitvoeringshandelingen. Omdat het voorstel een aanzienlijk aantal Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen bevat, worden deze overeenkomstig de richtsnoeren geclusterd beoordeeld.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 3 (in combinatie met artikel 16).

Ingevolge artikel 5, lid 1 is Hoofdstuk I, Europese socialezekerheidspas van toepassing op het draagbare document A1, de EHIC en op andere socialezekerheidsdocumenten, met uitzondering van die welke zijn vermeld in de overeenkomstig lid 2 vastgestelde gedelegeerde handelingen. Artikel 5, lid 2 betreft de bevoegdheid om op basis van een beoordeling een lijst van overige sociale zekerheidsdocumenten (naast het A1-document en de EHIC) vast te stellen waarvoor het ESSPASS-kader niet van toepassing is. Het toekennen van deze bevoegdheid is naar de mening van het kabinet niet mogelijk voor zover het artikel 5, lid 2 betreft, omdat het bepalen van de reikwijdte van de verordening en de uitzonderingen daarop essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Besluiten over welke sociale zekerheidsdocumenten wel of niet onder het verplichte digitale ESSPASS-kader vallen, raken rechtstreeks aan de materiële werkingssfeer en aan de rechten en plichten van burgers en bedrijven. Dergelijke principiële keuzes vormen essentiële onderdelen die door de Uniewetgever zelf in de basishandeling dienen te worden verankerd. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet niet mogelijk.

Het kabinet vraagt daarom dat reeds in de huidige onderhandelingen over de verordening duidelijkheid wordt verschaft over welke andere digitale sociale-zekerheidsdocumenten binnen het ESSPASS-kader komen te vallen, in plaats van dit via een latere gedelegeerde handeling (art. 5, lid 2) te laten bepalen. In het huidige voorstel is het onduidelijk wat de verhouding tussen digitale en

fysieke verzekeringsbewijzen is en welk juridisch kader waarvoor geldt. De gedelegeerde handeling die uiterlijk na achttien maanden kan worden vastgesteld, bepaalt welke documenten worden uitgezonderd. Voor de nationale uitvoering is het noodzakelijk dat deze afbakening ruim vóór de toepassingsdatum van drie jaar bekend is, zodat uitvoeringsorganisaties gericht kunnen ontwikkelen en testen. Het kabinet zet daarom in op een positieve lijst van documenten waaruit blijkt welke sociale zekerheidsdocumenten onder deze verordening vallen.

Artikel 11, lid 3 betreft de bevoegdheid om Bijlage I bij de verordening aan te passen inzake de maximale termijnen voor gegevensuitwisseling tussen instanties via het EESSI-systeem. Het toekennen van deze bevoegdheid is wel mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft: het gaat om technische termijnen in een bijlage, niet om de personele, materiële of temporele reikwijdte van de verordening, en er is geen sprake van inmenging in grondrechten of een belangrijke politieke afweging. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wel wenselijk, omdat op deze manier gewaarborgd wordt dat de maximale doorlooptijden voor gegevensuitwisseling tussen sociale-zekerheidsinstanties tijdig kunnen worden bijgesteld aan technologische ontwikkelingen en praktijkervaringen met het EESSI-systeem, zonder dat daarvoor telkens de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Het kabinet is kritisch op de huidige Bijlage 1 omdat de opgenomen deadlines niet altijd haalbaar zijn. Daarom zet het kabinet in om een aanpassing te doen dat deze deadlines in 80% van de gevallen behaald moet worden in plaats van in alle gevallen. Deze 80% sluit ook aan op eerdere afspraken die gemaakt zijn in de Technische Commissie. Een gedelegeerde handeling ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van een bijlage bij de basishandeling zelf (dus aanvulling/wijziging van de wetgevingshandeling), en niet om de eenvormige uitvoering van een in de verordening reeds vastgelegde verplichting. Bovendien betreft het een maatregel van algemene strekking en niet een maatregel gericht tegen een individuele lidstaat, waarmee ook aan de juridische voorwaarde voor delegatie is voldaan.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen op grond van artikel 7, lid 11; artikel 8, lid 2 en 3; artikel 10, lid 1 en 2; artikel 11, lid 5; artikel 12, lid 2; en artikel 14, lid 2 (telkens in combinatie met het comitologiecomité in artikel 17, lid 2). Dit betreft de bevoegdheid om de volgende zaken vast te leggen: functionele, operationele en technische specificaties van ESSPASS, bindende afgiftetermijnen voor sociale zekerheidsdocumenten, geharmoniseerde informatie-eisen voor A1-aanvragen en IMI-interoperabiliteit, verdere technische specificaties van het EESSI-systeem, procedures voor gegevensuitwisseling buiten EESSI voor fraudebestrijding, en het format van verplichte kwartaalrapportages. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, omdat het besluiten van algemene strekking betreft op het terrein van de sociale zekerheid en de bescherming van de rechten van personen (conform artikel 2, lid 2, sub b, onder iii, van Verordening (EU) nr. 182/2011), waardoor lidstaten via het comitologiecomité een stemhebbende rol behouden.

Het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie is in beginsel mogelijk voor zover deze uitsluitend dienen om uniforme voorwaarden voor de uitvoering van de verordening vast te stellen. Daarbij is niet alleen van belang dat geen essentiële onderdelen van de basishandeling worden geregeld. Een uitvoeringshandeling mag de basishandeling ook niet aanvullen of wijzigen, ook niet ten aanzien van niet-essentiële onderdelen. Het kabinet heeft daarom vragen of alle voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden voldoende zijn afgebakend en of bepaalde keuzes niet reeds in de verordening zelf moeten worden vastgelegd. Het kabinet ziet met name risico's bij de uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van de technische en functionele specificaties in artikel 7, de afgiftetermijnen in artikel 8, de informatievereisten voor de A1 in artikel 10 en de gegevensuitwisseling buiten EESSI in artikel 12. Deze bepalingen kunnen keuzes omvatten die verder gaan dan uitsluitend technische of uniforme uitvoering en mogelijk aanzienlijke gevolgen hebben voor burgers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet zal deze bevoegdheden daarom met extra aandacht beoordelen en zet erop in om belangrijke inhoudelijke kaders en keuzes zoveel mogelijk reeds in de verordening zelf vast te leggen. Voor zover nadere invulling via uitvoeringshandelingen noodzakelijk blijft, hebben de lidstaten via de onderzoeksprocedure in het comitologiecomité een formele stem bij de vaststelling daarvan.

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

Artikel 5 schetst de voorgestelde inwerkingtreding. Uiterlijk achttien maanden na inwerkingtreding kan de Commissie via een gedelegeerde handeling een lijst vaststellen van andere socialezekerheidsdocumenten waarop hoofdstuk I niet van toepassing zal zijn. Voor de overige documenten geldt hoofdstuk I in beginsel vanaf drie jaar na inwerkingtreding. Daarmee is het voor de uitvoering van groot belang dat tijdig duidelijk wordt welke documenten wel en niet onder het ESSPASS-kader komen te vallen.

Voor het digitaliseren van de A1 geldt dat hoofdstuk I twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening van toepassing wordt. Nederlandse uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat deze termijn zeer krap is. Binnen deze periode moeten niet alleen de benodigde technische voorzieningen worden gerealiseerd, maar moeten ook nationale systemen worden aangepast, gekoppeld en getest. Indien relatief snel overeenstemming wordt bereikt over de verordening, resteert bovendien weinig tijd om vóór de start van deze termijn voorbereidende werkzaamheden af te ronden.

Voor de digitale *European Health Insurance Card* (EHIC) geldt een termijn van drie jaar. Ook deze termijn acht het kabinet ambitieus. Het gaat niet alleen om techniek, maar ook om het uitwerken van de relevante *Business Use Cases* (BUC's), richtsnoeren, technische specificaties en processen voor uitgifte en verificatie. Daarnaast moeten verifiërende partijen, waaronder zorgaanbieders, in staat zijn de digitale kenmerken van de EHIC te controleren.
Een groot deel van deze partijen is momenteel nog helemaal niet aangesloten op de gebruikelijke sociale-zekerheidssystemen. Dit maakt de invoering organisatorisch en technisch complex. Het kabinet ziet daarnaast risico's bij de verplichting dat nieuw afgegeven digitale EHIC's vanaf drie jaar

na inwerkingtreding aan de nieuwe eisen voldoen en reeds in omloop zijnde, nog geldige EHIC's uiterlijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden vervangen. Met verschillende zorgverzekeraars, kaartprocessen en grote aantallen kaarten in omloop kan dit een aanzienlijke logistieke opgave worden. Zorgverleners geven aan dat het essentieel is dat zij snel en betrouwbaar kunnen vaststellen of een EHIC geldig is, zodat zij voldoende zekerheid hebben over de vergoeding van de verleende zorg.

Een breder aandachtspunt is dat de termijnen rechtstreeks zijn gekoppeld aan de inwerkingtreding van de verordening, terwijl essentiële functionele, operationele en technische randvoorwaarden nog via uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Deze uitvoeringshandelingen bepalen onder meer hoe digitale documenten worden uitgegeven en geverifieerd en hoe zij binnen de EDI-*wallet* functioneren. Het kabinet ziet het risico dat een belangrijk deel van de implementatietijd verstrijkt voordat de technische specificaties definitief zijn. Het kabinet zet daarom in op een koppeling van relevante implementatietermijnen die geheel of gedeeltelijk kunnen aanvangen vanaf de vaststelling of inwerkingtreding van de bijbehorende uitvoeringshandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 18 van het verordeningsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. De Europese Commissie dient uiterlijk zeven jaar na de datum van inwerkingtreding van de verordening de uitvoering en doeltreffendheid ervan te evalueren. Hierbij zal specifiek worden beoordeeld of de doelstellingen van de verordening zijn bereikt en of de bepalingen relevant, doeltreffend, efficiënt, samenhangend en proportioneel blijven. De Commissie dient de bevindingen van deze evaluatie in een openbaar rapport voor te leggen aan het Europees Parlement en de Raad. In het Commissievoorstel is geen horizonbepaling opgenomen; de verordening geldt voor onbepaalde tijd. Het kabinet vindt evaluatiebepaling wenselijk om te bezien in hoeverre de doelen zoals het verlagen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, en het doeltreffend bestrijden van grensoverschrijdende fraudedaadwerkelijk behaald worden.

e) Constitutionele toets

Het voorstel respecteert de relevante grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ('het Handvest'), het EVRM en de Grondwet.

Het gebruik van de EDI-*wallet* is voor burgers en werkgevers op vrijwillige basis. Voor wie geen digitale wallet wenst of kan gebruiken, blijft een kosteloos, beveiligd fysiek document gegarandeerd. Het voorstel faciliteert de uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 Handvest) door de afgifte en verificatie van sociale zekerheidsdocumenten te digitaliseren.

De hiermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens vormt een beperking van de rechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 Handvest, artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet). Deze beperking is bij Uniewetgeving voorzien, noodzakelijk en proportioneel om socialezekerheidsrechten grensoverschrijdend te

waarborgen en fraude te bestrijden. Het voorstel bevat hiertoe robuuste waarborgen conform de AVG, zoals verplichte dataminimalisatie, digitale zelfbeschikking (*selective disclosure*) en het verbod voor verificateurs om gegevens na de controle op te slaan. Het kabinet ziet derhalve voldoende waarborgen voor de bescherming van de grondrechten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties, zorgaanbieders en zorgverleners. Naast de technische ontwikkeling en aanpassing van systemen voor de online aanvraag, digitale uitgifte en verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, moeten bestaande werkprocessen worden aangepast en gekoppeld aan onder meer de EDI-*wallet*, EESSI en mogelijk IMI. Daarbij blijven fysieke documenten op verzoek beschikbaar, waardoor gedurende langere tijd digitale en fysieke processen naast elkaar moeten worden ondersteund.

Ook structureel kan er sprake zijn van taakverzwaring. De introductie van bindende afgiftetermijnen en termijnen voor gegevensuitwisseling via EESSI kan extra druk leggen op de capaciteit. Daarnaast kunnen geharmoniseerde informatievereisten, nieuwe verificatie- en intrekkingsprocessen, aanvullende gegevensuitwisseling voor controle en fraudebestrijding en rapportageverplichtingen leiden tot nieuwe uitvoerende taken.

Voor de uitvoerbaarheid is daarom van belang dat technische specificaties en uitvoeringshandelingen tijdig beschikbaar zijn. Tevens is het van belang dat er zo veel mogelijk wordt aangesloten op bestaande en voorziene EU-voorzieningen. Naast de al genoemde *wallets* kan gedacht worden aan het SDG-register voor uitvoeringsorganisaties voor de invulling van de lijst van verstrekkers van digitale documenten. Daarnaast moet er voldoende implementatie- en testtijd worden geboden en rekening worden gehouden met afhankelijkheden van andere lidstaten en Europese systemen. Ook moet worden bezien of de voorgestelde termijnen haalbaar zijn en of aanvullende financiële en ICT-capaciteit structureel nodig zijn. Voorkomen moet worden dat juridische verplichtingen al van toepassing worden voordat de benodigde Europese en nationale infrastructuur operationeel en voldoende getest is. Hergebruik van EU en Nationale systemen kan de implementatie vergemakkelijken maar voorkomen moet worden dat (door bijvoorbeeld uitloop van de realisatie van deze voorzieningen) opeenstapeling van aanpassingen moet plaatsvinden zonder dat deze voldoende hun werking hebben aangetoond.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel beoogt de handhaafbaarheid van de sociale-zekerheidscoördinatie te versterken. Daarbij moet onder meer kunnen worden gecontroleerd of een document door een bevoegde instantie is afgegeven, niet is gewijzigd en niet is verlopen of ingetrokken. Dit kan controles vergemakkelijken en het gebruik van vervalste of ingetrokken documenten tegengaan.

Daarnaast creëert artikel 12 een expliciete grondslag voor elektronische gegevensuitwisseling buiten EESSI wanneer dit noodzakelijk is voor de controle op de correcte toepassing en handhaving van de coördinatieverordening en de toepassingsverordening . Dit kan onder meer worden ingezet voor het signaleren van gewijzigde omstandigheden, onjuistheden, inconsistenties,

fraude en fouten. Daarmee kunnen bevoegde instanties in beginsel sneller informatie tussen lidstaten vergelijken en controleren.

Tegelijkertijd is de praktische handhaafbaarheid op onderdelen nog onvoldoende uitgewerkt. Zo moeten de precieze verificatieprocedures, gegevenscategorieën, toegangsmogelijkheden, beveiliging en verantwoordelijkheidsverdeling grotendeels nog worden vastgesteld in uitvoeringshandelingen. Het voorstel introduceert bovendien geen afzonderlijk algemeen sanctiestelsel voor niet-naleving, maar bouwt vooral voort op de bestaande handhavingsbevoegdheden binnen de sociale-zekerheidscoördinatie en het nationale recht. Voor een goede beoordeling van de handhaafbaarheid is daarom nadere duidelijkheid nodig.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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

Fiche 8: Herziening Mandaat Europese Arbeidsautoriteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1149 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, Verordening (EU) 2016/589 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening (EURES), de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten, en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, en tot intrekking van de Uitvoeringsbesluiten (EU) 2017/1256, (EU) 2018/170, (EU) 2018/1020 en (EU) 2018/1021 van de Commissie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 985

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52026PC0985&qid=1791278776639

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

SWD(2026) 986

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

h) Rechtsbasis

Artikel 46 en 48 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 Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 15 september 2026, als onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package*[1], een voorstel gepresenteerd om het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (hierna: ELA) te herzien en te versterken. In samenhang met deze herziening worden ook de IMI-verordening (1024/2012) en de EURES-verordening (2016/589) aangepast. Diverse uitvoeringsbesluiten die voortvloeien uit de EURES-verordening worden geschrapt.

De ELA is in 2019 opgericht. Zij ondersteunt nationale autoriteiten bij de handhaving van EU-regels op het terrein van arbeidsmobiliteit en de onderlinge grensoverschrijdende samenwerking daartoe. Tot de kerntaken van de ELA behoren: (a) het faciliteren van samenwerking en gegevensuitwisseling, (b) het coördineren van afgestemde en gezamenlijke inspecties, (c) het bemiddelen bij grensoverschrijdende geschillen tussen nationale instanties en (d) het beheren van EURES, een Europees netwerk dat werkzoekenden en werkgevers in de EU helpt bij het vinden van werk en personeel in een andere lidstaat. Met de versterking van de ELA wil de Commissie misstanden, op het gebied van arbeid en sociale zekerheid, bij arbeidsmigratie tegengaan en eerlijke concurrentie binnen de EU bevorderen. Meer specifiek beoogt de Commissie om (i) de toegang tot informatie en advies voor mensen die binnen de EU over de grens werken, inclusief derdelanders, en werkgevers te verbeteren, (ii) meer gerichte en effectieve afgestemde en gezamenlijke inspecties in grensoverschrijdende gevallen mogelijk te maken, ook wanneer derdelanders betrokken zijn, (iii) het aantal personen dat gebruikmaakt van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te vergroten en het aantal succesvolle arbeidsmatches te verhogen en (iv) het aantal grensoverschrijdende geschillen te verminderen.

Het voorstel breidt onder meer het mandaat van de ELA uit. Hierdoor valt onder het mandaat van de ELA ook expliciet de aanpak van misstanden, op het gebied van arbeid en sociale zekerheid, bij derdelanders die in de EU werken en gebruikmaken van het vrije verkeer van personen en diensten. Concreet worden de voor de ELA relevante onderdelen die toezien op sociale en arbeidsrechtaspecten uit de Seizoensarbeidersrichtlijn (2014/36), de Werkgeverssanctiesrichtlijn (2009/52), de Richtlijn Gecombineerde Vergunning (2024/1233) en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming Ontheemden (2001/55) toegevoegd aan het toepassingsbereik van de ELA. Ook wordt in het voorstel verduidelijkt dat gedetacheerde derdelanders[2] onder het mandaat van de ELA vallen.

Om de ELA in staat te stellen haar taken effectiever uit te voeren krijgt de ELA toegang tot relevante informatiebronnen, waaronder de *Electronic Exchange of Social Security Information*

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate BNC-fiches opgesteld. Het pakket bestaat naast (1) de herziening van het ELA mandaat uit (2) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) bestaande uit drie pijlers ((3) een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties, (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op de erkenning van kwalificaties van derdelanders).
[2] Het betreft werknemers uit landen buiten de EU/EER die in het kader van het vrij verkeer van diensten door hun, in een EU-lidstaat, gevestigde werkgever ter beschikking gesteld worden voor de uitvoering van een dienst in een andere lidstaat.

(EESSI)[3], de *European Register of Road Transport Undertakings* (ERRU)[4] en de relevante onderdelen van het *Internal Market Information System* (IMI)[5]. Deze systemen worden gebruikt door nationale autoriteiten om informatie uit te wisselen. De toegang van de ELA tot uitwisselingen in EESSI en ERRU is afhankelijk van de instemming van de betrokken lidstaten. Hetzelfde geldt voor uitwisselingen tussen nationale autoriteiten in IMI, behalve voor de uitwisselingen in IMI die zien op gezamenlijke en afgestemde inspecties. Hiertoe wordt de IMI-verordening herzien. Daarnaast wordt in het voorstel genoemd dat de ELA nu eveneens persoonsgegevens mag bewaren en verwerken voor het uitvoeren van haar taken. In het verlengde hiervan krijgt de ELA een sterkere rol ten aanzien van gecoördineerde en gezamenlijke inspecties. Van lidstaten wordt verwacht dat zij hieraan deelnemen, tenzij zij gegronde redenen aandragen om dit niet te doen. Daarbij wordt de rol van buitenlandse inspecteurs die deelnemen aan een gezamenlijke inspectie verduidelijkt. Ook wordt voorgesteld om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken door extra liaisonfunctionarissen voor nationale inspectieautoriteiten in te zetten. Daarnaast wordt de bemiddelingsfunctie van de ELA vereenvoudigd en versterkt.

Verder beoogt het voorstel de toegang tot informatie over rechten en plichten bij grensoverschrijdend werken te verbeteren, door de ELA de mogelijkheid te geven om subsidies te verstrekken aan organisaties die arbeidsmigranten, waaronder derdelanders, grenswerkers en werkgevers ondersteunen.

Ten slotte wordt voorgesteld om de verantwoordelijkheden voor EURES tussen de Commissie en de ELA anders te verdelen. De Commissie wordt eigenaar van het EURES-portaal en krijgt daarmee de verantwoordelijkheid voor het technisch beheer van het portaal en de helpdesk. De ELA blijft via het Europese Coördinatie Bureau[6] verantwoordelijk voor de operationele ondersteuning van het EURES-netwerk. Ook doet de Commissie een aantal technische voorstellen om het regelgevend kader rondom EURES te vereenvoudigen om zodoende administratieve lasten te verminderen voor nationale overheden en EURES-partners, zoals werkgevers. Hierom wordt de EURES-verordening herzien en worden diverse uitvoeringsbesluiten geschrapt.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie beoogt met dit voorstel het gat te dichten tussen wat de ELA in de praktijk nodig heeft om grensoverschrijdende handhaving op EU-regels inzake arbeidsmobiliteit te bevorderen en wat de huidige ELA-verordening juridisch mogelijk maakt. De evaluatie uit 2025[7] benoemt een aantal tekortkomingen van het mandaat van de ELA, die enkel via een herziening van het mandaat kunnen worden aangepast. Met deze herziening probeert de Commissie deze tekortkomingen

[3] EESSI is het Europese digitale systeem waarmee socialezekerheidsinstanties binnen de EU-lidstaten informatie met elkaar uitwisselen.
[4] ERRU is een Europees digitaal netwerk dat nationale registers van transportbedrijven met elkaar verbindt.
[5] Het Internal Market Information System is een Europees digitaal systeem waarmee overheidsinstanties van EU-lidstaten veilig informatie met elkaar kunnen uitwisselen en samenwerken bij de uitvoering van EU-regels voor de interne markt.
[6] Het European Coordination Office ondersteunt, informeert en faciliteert de EURES-netwerken in aangesloten landen.
[7] https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/study-supporting-evaluation-european-labour-authority_en

gericht aan te pakken en zodoende de ELA beter in staat te stellen om in te spelen op de veranderende omvang en complexiteit van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Eén van de tekortkomingen van de ELA ziet op het feit dat in de huidige ELA-verordening onduidelijk is wat de rol van de ELA is ten aanzien van derdelanders die actief zijn op de Europese arbeidsmarkt. De Commissie constateert in het impact assessment dat derdelanders steeds belangrijker worden voor de Europese arbeidsmarkt, maar ook dat zij oververtegenwoordigd zijn in sectoren waar vaak sprake is van misstanden zoals onderbetaling, excessieve werktijden en schijnzelfstandigheid. Zij zijn vaak extra kwetsbaar omdat zij afhankelijk zijn van hun werkgever voor hun werk- en verblijfsvergunning. Hierdoor ontstaat volgens de Commissie een situatie waarin onduidelijk is hoe de ELA lidstaten, bij inspecties waarbij derdelanders worden aangetroffen (wat in de praktijk al regelmatig gebeurt), kan ondersteunen en wat de ELA kan doen met de tijdens een inspectie verzamelde informatie. Daarom stelt de Commissie voor om het mandaat van de ELA uit te breiden naar de handhaving op arbeids- en socialezekerheidsrechten van derdelanders. De Commissie kiest ervoor het mandaat van de ELA ten aanzien van derdelanders gericht te verduidelijken, maar niet uit te breiden naar andere onderdelen van het migratie acquis. Dat zou niet proportioneel zijn, omdat dit niet noodzakelijk is om de geconstateerde handhavingslacunes op te lossen en de aard van de werkzaamheden van de ELA fundamenteel zou veranderen. Dit betekent dat de voorwaarden voor toelating, verblijf, uitzetting of werkvergunningen voor onderdanen van derde landen, evenals de toepasselijke Unieregels en de bevoegdheden van de lidstaten op deze gebieden niet worden aangetast.

Een andere lacune waaraan in het impact assessment aandacht wordt besteed, ziet op het feit dat de ELA op dit moment onvoldoende gegevens, waaronder persoonsgegevens, systematisch kan analyseren om tot een gedegen operationele risicoanalyse te komen. Hierdoor is de ELA minder goed in staat om nationale handhavingsinstanties te wijzen op potentiële grensoverschrijdende misstanden en gerichte inspecties te initiëren. Daarom doet de Commissie het voorstel om de ELA meer toegang te geven tot persoonsgegevens en bepaalde informatiebronnen, zoals de relevante onderdelen uit IMI. In aanvulling hierop wordt in het voorstel ook verduidelijkt dat de ELA proactief afgestemde en gezamenlijke inspecties kan initiëren. De Commissie kiest hier expliciet niet voor verplichte deelname door lidstaten aan deze inspecties, omdat dit voorbij zou gaan aan de nationale bevoegdheid van lidstaten om zelf toezicht te houden.

Wat betreft de informatievoorzieningstaak van de ELA merkt de Commissie op dat de informatievoorziening vanuit de ELA vooral algemeen van aard is, terwijl er vanuit werknemers en bedrijven vraag is naar meer gerichte informatie over werken over de grens. De ELA is niet heel bekend onder werknemers en bedrijven. Daarom kiest de Commissie ervoor om de ELA de mogelijkheid te geven om subsidies te verstrekken aan lokale organisaties die werknemers en werkgevers ondersteunen bij grensoverschrijdend werken. Op deze manier kan de ELA haar informatievoorzieningstaak effectiever vormgeven. Met de uitbreiding van het mandaat van de ELA naar derdelanders kunnen informatievoorzieningsactiviteiten ook worden gericht op derdelanders.

Dit is volgens de Commissie belangrijk omdat juist deze kwetsbare groep vaak niet op de hoogte is van hun rechten en plichten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Dankzij het vrij verkeer van personen en diensten hebben burgers het recht om in een andere lidstaat te wonen en te werken. Dat is een groot goed. Arbeidsmobiliteit binnen de EU is belangrijk voor een goed functionerende Europese arbeidsmarkt en draagt bij aan het EU-concurrentievermogen. Conform het Coalitieakkoord zet het kabinet zich dan ook in voor het versterken van de interne markt waardoor het vrije verkeer wordt bevorderd.[8] Arbeidsmigranten vervullen dus een waardevolle rol in onze samenleving. De situatie voor arbeidsmigranten zelf is soms echter zorgelijk. Een deel van de arbeidsmigranten woont en werkt onder slechte omstandigheden. Het aanpakken van misstanden ziet het kabinet daarom als essentieel om arbeidsmigratie in betere banen te leiden en een gelijk speelveld voor bedrijven te waarborgen. Het kabinet voert daartoe de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten[9] uit.

Grensoverschrijdende handhaving en toezicht vormen een belangrijk instrument bij de integrale aanpak van misstanden. Toezicht en handhaving van misstanden bij arbeidsmigranten is een samenspel tussen veel verschillende toezichthouders. Het project Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) waarbij diverse organisaties als de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de SVB, UWV en de Belastingdienst nationaal en grensoverschrijdend samenwerken is hier een voorbeeld van. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de capaciteit van de verschillende toezichthouders, onder andere vanwege de uitvoering van de Aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.

Grensoverschrijdend toezicht op de naleving van regelgeving bij arbeidsmigranten vraagt om een intensieve samenwerking tussen autoriteiten van verschillende lidstaten. De ELA speelt hierin een belangrijke rol. Het kabinet heeft eerder een *position paper* gepubliceerd[10], waarin diverse lacunes in het huidige mandaat van de ELA worden geïdentificeerd. In aanloop naar de herziening van het mandaat van de ELA heeft Nederland gepleit voor het aanpakken van deze lacunes zodat de ELA haar taken nog doeltreffender kan uitvoeren. Daarbij heeft het kabinet ingezet op: (1) een sterkere rol van de ELA ten aanzien van (gedetacheerde) derdelanders, (2) een ruimer onderzoeksmandaat voor de ELA, met name op het terrein van persoonsgegevensverwerking, (3) een meer proactieve rol voor de ELA bij het initiëren en coördineren van gezamenlijke inspecties, en (4) betere toegang tot relevante informatie voor arbeidsmigranten, teneinde de positie en rechtsbescherming van kwetsbare groepen arbeidsmigranten verder te versterken.

[8] Zie onder meer de Kamerbrief over de actualisering van de kabinetsbrede interne-marktactieagenda: Kamerstukken II 2025-2026, 22112, nr. 4361.
[9] https://www.arbeidsmigratieingoedebanen.nl/documenten/2023/09/19/aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten-aanbevelingen-en-maatregelen
[10] https://open.overheid.nl/documenten/92444fcf-870c-4224-8721-ddc0cdf01a86/file

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het inherent grensoverschrijdende karakter van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid, leidt ertoe dat nationale toezichthouders hieraan gerelateerde misstanden onvoldoende eigenstandig kunnen aanpakken. Effectieve samenwerking en gegevensuitwisseling op dit vlak is daarom cruciaal om eerlijke arbeidsmobiliteit en eerlijke concurrentie te bevorderen. De ELA speelt hierin een belangrijke rol. Het kabinet onderschrijft echter dat de huidige ELA-verordening lacunes kent, waardoor de ELA wordt beperkt in het effectief uitvoeren van haar taken. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel van de Commissie om het mandaat van de ELA op deze punten gericht te versterken. Het voorstel sluit goed aan bij de kabinetsprioriteiten zoals geïdentificeerd in het eerdergenoemde *position paper*.

Allereerst steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om het mandaat van de ELA te versterken en verduidelijken ten aanzien van derdelanders, waaronder gedetacheerde derdelanders. Derdelanders spelen een steeds grotere rol op de Europese arbeidsmarkt, maar zijn ook kwetsbaar voor misstanden. Het kabinet acht het daarom van belang dat de ELA lidstaten gericht kan ondersteunen bij het aanpakken van arbeid en sociale zekerheid gerelateerde misstanden bij derdelanders. Het kabinet verwelkomt de toevoeging van de onderdelen die toezien op sociale en arbeidsrechtaspecten uit de Seizoensarbeidersrichtlijn (2014/36), de Werkgeverssanctiesrichtlijn (2009/52), de Richtlijn Gecombineerde Vergunning (2024/1233) en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming Ontheemden (2001/55) aan het toepassingsbereik van de ELA. Dit voorstel sluit goed aan bij de bredere inzet van het kabinet ten aanzien van de detachering van derdelanders.

Het kabinet benadrukt daarbij dat een sterke ELA in combinatie met een duidelijk juridisch kader voor de detachering van derdelanders bijdraagt aan het verminderen van misstanden bij derdelanders. Het kabinet verwelkomt dan ook de aankondiging in de overkoepelende mededeling bij het pakket Eerlijke Arbeidsmobiliteit, dat de Commissie voornemens is om een initiatief te lanceren om het juridisch kader rondom de detachering van derdelanders te verduidelijken.

Daarnaast staat het kabinet positief tegenover het feit dat de ELA toegang krijgt tot meer informatiebronnen en expliciet de bevoegdheid krijgt om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het uitvoeren van risicoanalyses. Dit helpt de ELA bij het in kaart brengen van EU-brede arbeidsmarktontwikkelingen en het identificeren van grensoverschrijdende misstanden. IMI wordt bijvoorbeeld gebruikt door nationale autoriteiten om informatie uit te wisselen over inspectiezaken die zien op misstanden bij arbeidsmigranten. Ook wordt IMI gebruikt voor het melden van detacheringen in het wegtransport en zal IMI in de toekomst gebruikt worden om meldingen van detacheringen te verwerken via het gemeenschappelijke formulier (*e-declaration*).[11] Deze specifieke onderdelen van IMI vormen een relevante informatiebron voor de ELA om risicoanalyses op uit te voeren. Het uitgangspunt voor het kabinet is dat de ELA toegang krijgt tot de relevante uitwisselingen in IMI tussen nationale autoriteiten, de huidige module over

[11] E-declaration wordt een Europees digitaal systeem waarbinnen detacheringen gemeld kunnen worden. Lidstaten kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van de e-declaration.

detachering in de wegtransportsector en de toekomstige module over het gemeenschappelijke formulier (*e-declaration*) om haar taken effectief uit te voeren. Het kabinet heeft nog vragen over het voorstel van de Commissie om de ELA toegang te geven tot specifieke uitwisselingen tussen lidstaten via EESSI en ERRU. Het is voor het kabinet onduidelijk hoe dit technisch mogelijk kan worden gemaakt met de noodzakelijke waarborgen op het gebied van privacy. Het kabinet zal hierover verduidelijkende vragen stellen.

Door de ELA meer toegang te geven tot bepaalde informatie, in combinatie met een sterkere rol van de ELA bij afgestemde en gezamenlijke inspecties, kan de ELA data-gedreven inspecties bevorderen. Het kabinet verwelkomt dan ook de versterkte rol van de ELA in afgestemde en gezamenlijke inspecties en is voorstander van het zogenaamde *'comply-or-explain'* principe, waarbij lidstaten bij niet deelname, gegronde redenen moeten aandragen waarom zij niet willen deelnemen aan de gezamenlijke inspectie. Het voorstel bepaalt verder dat buitenlandse inspecteurs die deelnemen aan een gezamenlijke inspectie, minimaal onder dezelfde voorwaarden als nationale inspecteurs toegang moeten kunnen krijgen tot de inspectielocatie, relevante informatie moeten kunnen inzien en bewijsmateriaal moeten kunnen verzamelen. Hierdoor wordt de rol van buitenlandse inspecteurs verduidelijkt. Lidstaten gaan hier momenteel namelijk verschillend mee om. Hoewel het kabinet toejuicht dat de Commissie hiermee stappen zet om effectieve inspecties te bevorderen, is het voor het kabinet onduidelijk of buitenlandse inspecteurs eigenstandige toezichtsbevoegdheden krijgen op basis van dit voorstel. Het kabinet zal hierover verduidelijkende vragen stellen. Ook wordt voorgesteld om extra liaisonfunctionarissen voor nationale inspectieautoriteiten in te zetten. Het kabinet zal de Commissie vragen waarom zij deze extra liaisonfunctionarissen noodzakelijk acht.

De ELA krijgt verder de mogelijkheid om, binnen de daarvoor geldende EU-kaders, subsidies te verstrekken aan lokale en regionale organisaties die werknemers en bedrijven ondersteunen bij werken over de grens. Het kabinet onderschrijft dat de ELA hierdoor haar informatievoorzieningstaak effectiever en gerichter uitvoeren. Lokale organisaties zijn beter bekend met de informatiebehoeften van arbeidsmigranten, waaronder derdelanders, grenswerkers en ondernemingen, en zijn ook toegankelijker voor deze doelgroep waardoor informatievoorziening via deze kanalen effectiever is dan via generieke campagnes van de ELA. Het kabinet zal in dit kader wel aandacht vragen voor het waarborgen van een goede aansluiting tussen de informatievoorzieningsactiviteiten van ELA, ELA-subsidieontvangers en EURES. Daarnaast wordt voorgesteld om de verantwoordelijkheden over EURES anders te verdelen tussen de Commissie en de ELA. Het kabinet erkent het belang van een duidelijke en gecentraliseerde aansturing van het EURES-portaal vanuit efficiëntieoverwegingen. Door het beheer onder te brengen bij de Commissie kunnen synergiën worden gevonden met andere door de Commissie beheerde *IT-tools* zoals *Europass* en EU *Talent Pool*. Het kabinet acht het daarbij van belang dat het voorstel bijdraagt aan de zichtbaarheid van EURES op Unie niveau alsook op nationaal niveau, omdat EURES een belangrijke rol speelt bij het bevorderen van eerlijke arbeidsmobiliteit.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De herziening van het ELA mandaat wordt breed verwelkomd binnen de Raad. Wel is sprake van verdeeldheid binnen het krachtenveld t.a.v. het ambitieniveau voor de voorgestelde wijzigingen. Een groot deel van de Raad lijkt voorstander te zijn van de uitbreiding van de reikwijdte van het ELA mandaat naar toezicht op de arbeidsomstandigheden van derdelanders, maar een klein aantal lidstaten is op dit punt terughoudend. De voorgestelde versterking van de rol van de ELA in afgestemde en gezamenlijke inspecties leidt daarnaast bij een deel van de Raad tot vragen of weerstand. Deze lidstaten wijzen op het belang van het behoud van het vrijwillige karakter van gezamenlijke inspecties. Tevens hebben verschillende lidstaten nog vragen bij de mogelijkheid tot toegang tot relevante informatiebronnen, waaronder tot persoonlijke data, en hoe dit privacy technisch te realiseren is. Tegelijkertijd erkennen veel lidstaten wel dat het belangrijk is om de ELA toegang te geven tot relevante informatie.

Met het voorstel geeft de Commissie gehoor aan een resolutie uit 2024[12] van het Europees Parlement (EP), waarin werd gepleit voor versterking van het mandaat en de operationele capaciteit van de ELA. Naar verwachting kan het voorstel dan ook rekenen op steun in het EP, aangezien het EP eerder heeft gepleit voor een hoog ambitieniveau t.a.v. de herziening van het mandaat. Jeroen Lenaers (EVP fractie/CDA/NL) is aangesteld als rapporteur in het EP.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 46 en 48 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Artikel 46 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te treffen om het vrije verkeer van werknemers te faciliteren, waaronder maatregelen ten behoeve van het versterken van de samenwerking tussen nationale autoriteiten. Artikel 48 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te treffen die zien op de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten met het oog op het waarborgen van het vrije verkeer van werknemers. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt en de coördinatie van de sociale zekerheid ter facilitering van het vrije verkeer van personen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten volgens artikel 4, lid 2, sub a en sub b, 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

[12] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0052_EN.html

vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel het mandaat van de ELA te versterken. Een sterkere ELA kan samenwerking tussen nationale autoriteiten beter en effectiever faciliteren. Dit draagt bij aan de aanpak van misstanden bij arbeidsmigratie en het bevorderen van eerlijke concurrentie binnen de EU. Het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale autoriteiten vereist per definitie een gecoördineerde aanpak op EU-niveau waardoor dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door een sterkere ELA kan eerlijke arbeidsmobiliteit over grenzen heen worden bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel het mandaat van de ELA te versterken om zodoende eerlijke arbeidsmobiliteit en eerlijke concurrentie binnen de EU te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat dit een grensoverschrijdende aanpak vereist. Een sterkere ELA kan grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale autoriteiten gerichter vormgeven en intensiveren. Dit draagt bij aan de aanpak van misstanden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van Nederlandse toezichthouders zoals de NLA. Ook ziet de herziening enkel op een gerichte aanpassing van het mandaat van de ELA om de huidige tekortkomingen te adresseren.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie raamt de extra kosten voor de EU-begroting van de herziening van de ELA-verordening op €45 miljoen voor de periode 2028–2034. Deze middelen zijn voornamelijk bestemd voor personele en operationele kosten die samenhangen met het versterken van de ELA. De personele kosten worden geraamd op €23,64 miljoen en de operationele kosten op €21,36 miljoen voor de periode 2028-2024. Deze bedragen zijn indicatief, omdat de financiering vanaf 2028 afhankelijk is van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader en de jaarlijkse begrotingsprocedure. 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.

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

Er is de afgelopen jaren op nationaal niveau flink ingezet om misstanden bij arbeidsmigratie aan te pakken, onder andere door de invoering van de Wet terbeschikkingstelling tijdelijke arbeidskrachten (Wtta) en extra inspectiecapaciteit (135 fte) bij de NLA. Hierdoor is de verwachting dat het voorstel met de bestaande capaciteit kan worden vervuld en geen extra kosten met zich meebrengt. Het voorstel voorziet in een extra liaisonfunctionaris voor nationale inspectieautoriteiten en leidt mogelijk tot meer gezamenlijke inspecties. Dit brengt kosten met zich mee. Het is de verwachting dat deze maatregelen binnen de bestaande capaciteit kunnen worden vervuld. Als dit niet het geval is, dan dienen eventuele additionele kosten die voortvloeien uit de benodigde extra capaciteit te worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

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

Het voorstel richt zich op het mandaat van de ELA en de samenwerking tussen lidstaten zonder nieuwe rapportage- of nalevingsverplichtingen op te leggen aan ondernemingen of burgers. Daarmee heeft het voorstel geen directe regeldruk tot gevolg. Het voorstel kan wel beperkte indirecte gevolgen hebben voor de regeldruk, maar deze zijn moeilijk te kwantificeren. Zo kan het voorstel een positief effect hebben op de regeldruk van ondernemers en burgers doordat de informatievoorziening over werken in een andere lidstaat met dit voorstel wordt bevorderd. Als ondernemingen en burgers beter bekend zijn met hun rechten en plichten zorgt dit voor minder nalevingskosten. Volgens de Commissie zijn er naar schatting 30,1 miljoen mensen van werkende leeftijd in de EU die mogelijk behoefte hebben aan informatie en advies over werken en wonen in de EU, waarvan 20 miljoen uit derde landen. Ook zijn er naar schatting 3,6 miljoen mkb-ondernemingen in de EU die mogelijk behoefte hebben aan informatie over het werven van werknemers uit een andere lidstaat of derde land. Om enig inzicht te geven in de gevolgen voor Nederland van dit voorstel kan worden gekeken naar het aantal werkzoekenden en werkgevers dat gebruik heeft gemaakt van de diensten van EURES Nederland. In 2025 heeft EURES Nederland 30.208 werkzoekenden en werkenden voorzien van informatie en advies over werken in een ander EURES-land. Daarnaast zijn 4.871 werkgevers geholpen met maatwerkadvies over werven in een EURES-land. Het leeuwendeel van deze werkgevers was gevestigd in Nederland. 4.577 werkzoekenden vonden een baan via het Nederlandse EURES netwerk. Daarvan kwamen 4.479 werkzoekenden vanuit een ander EURES-land voor een betrekking naar Nederland[13]. Daarbij wordt opgemerkt dat ook EURES kantoren van andere lidstaten, Nederlandse werkzoekenden en werkgevers helpen bij het vinden van werk of het vervullen van een vacature.[14]

Ook kan de vereenvoudiging van het regelgevend kader rondom EURES indirect leiden tot minder administratieve lasten voor werkgevers die deelnemen aan het EURES-netwerk. Dit omvat onder andere een vermindering van de frequentie waarmee door Nationale Coördinatie Bureaus over EURES-activiteiten moet worden gerapporteerd.

[13] https://eures-nederland.nl/app/uploads/2026/05/260261142_UWV_EURES-JAARVERSLAG-2025_297x210_R2_NL-FINAL.pdf

[14] In 2025 heeft het EURES netwerk Europa-breed informatie en advies op maat gegeven aan 1.524.931 werkenden en werkzoekenden. Daarnaast gaf het EURES netwerk 197.827 adviezen aan werkgevers.

Tegelijkertijd kan het voorstel indirect een negatief effect hebben op de regeldrukkosten voor ondernemingen in het geval het grensoverschrijdend toezicht met een sterkere ELA wordt geïntensiveerd. Ondernemingen kunnen hierdoor vaker te maken krijgen met inspecties waardoor ze meer informatie moeten aanleveren bij nationale autoriteiten. Dit brengt regeldrukkosten met zich mee.

Reactie kabinet op advies ATR
Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. Het college adviseert om in het fiche (bijvoorbeeld op basis van historische gegevens) een indicatie te geven van de omvang van de doelgroepen die mogelijk profijt hebben van een effectiever functioneren van de ELA.

Het kabinet heeft het advies van de ATR meegenomen in haar beoordeling door in haar beoordeling een indicatie te geven van de omvang van de doelgroepen die mogelijk profijt hebben van het voorstel. Het kabinet heeft hiervoor gekeken naar recente cijfers van het aantal werkzoekenden en werkgevers dat gebruik heeft gemaakt van de dienstverlening van EURES.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
Dit voorstel sluit aan bij het rapport van Enrico Letta over de toekomst van de interne markt[15], waarin wordt benadrukt dat de Europese Arbeidsautoriteit moet worden versterkt om de arbeidsomstandigheden te beschermen, en bij het rapport van Mario Draghi over het concurrentievermogen van de EU[16], waarin arbeidsmobiliteit en krachtige handhaving worden aangemerkt als essentiële factoren om tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken en de productiviteit en groei op lange termijn te waarborgen. Door een sterkere ELA krijgen bedrijven die zich aan de regels houden, met name in sterk geïnternationaliseerde sectoren, minder te maken met oneerlijke concurrentie. Dit zorgt voor een meer gelijk speelveld waarop bedrijven concurreren op basis van kwaliteit en innovatie in plaats van arbeidsvoorwaarden – en omstandigheden. Daarnaast kan verbeterde informatievoorziening voor ondernemingen en burgers grensoverschrijdend ondernemen vergemakkelijken, belemmeringen wegnemen en arbeidsmobiliteit bevorderen. Het voorstel heeft daarom een positief effect op het concurrentievermogen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
De verordening leidt niet tot implementatieverplichtingen voor lidstaten. Wel leidt het voorstel mogelijk tot aanpassing van nationale regelgeving. Het voorstel bepaalt namelijk dat buitenlandse inspecteurs die deelnemen aan een gezamenlijke inspectie minimaal onder dezelfde voorwaarden

[15] https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf
[16] https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

als nationale inspecteurs toegang moeten kunnen krijgen tot de inspectielocatie, relevante informatie moeten kunnen inzien en bewijsmateriaal moeten kunnen verzamelen. Het is voor het kabinet thans nog onduidelijk of dit betekent dat buitenlandse inspecteurs eigenstandige toezichtsbevoegdheden krijgen tijdens een gezamenlijke inspectie. Als dit het geval blijkt te zijn vergt dit mogelijk aanpassing van nationale regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel introduceert geen nieuwe gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen. Wel worden diverse uitvoeringshandelingen uit de EURES-verordening geschrapt om administratieve lasten voor nationale overheden en particuliere EURES-leden als werkgevers te verminderen.

De templates en procedures voor de uitwisseling van informatie over de nationale werkprogramma's van het EURES-netwerk zijn vastgelegd in Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1256. Op eenzelfde wijze zijn de voorschriften voor het verzamelen en analyseren van gegevens om de werking van het EURES-netwerk te monitoren vastgelegd in Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/170. De kernelementen uit deze twee uitvoeringshandelingen worden via dit voorstel rechtstreeks opgenomen in de EURES-verordening. Het Europese Coördinatie Bureau van het EURES-netwerk wordt verantwoordelijk voor de verdere uitwerking. Het kabinet verwelkomt deze aanpassingen, omdat dit meer flexibiliteit met zich meebrengt in de uitvoering en kan bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten. Daarbij acht het kabinet het wel van belang dat duidelijk is voor het Nationale Coördinatie Bureaus waarover gerapporteerd moet worden en dat deze rapportages de gehele EURES-dienstverlening reflecteren.

Hiernaast is de Europese classificatie van beroepen, vaardigheden, competenties en kwalificaties (ook wel ESCO genoemd) die binnen EURES wordt gebruikt, vastgesteld via Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1020. Dit besluit verwijst naar de versie van de Europese classificatie die op 28 juli 2017 is gepubliceerd. De EURES-verordening wordt gewijzigd zodat automatisch de meest recente versie van ESCO moet worden toepast. Daardoor is niet langer telkens een afzonderlijke uitvoeringshandeling nodig wanneer een nieuwe versie van ESCO beschikbaar komt. Daarom verwelkomt het kabinet dit voorstel.

Tot slot zijn de lidstaten die ervoor kiezen ESCO niet op nationaal niveau over te nemen, momenteel verplicht om koppelingstabellen op te stellen en bij te houden. Deze tabellen leggen de relatie vast tussen de nationale classificatiesystemen die worden gebruikt voor beroepen en vaardigheden in vacatures en cv's die via EURES worden uitgewisseld, en de toepasselijke versie van ESCO. Deze koppelingstabellen moeten worden opgesteld conform Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1021. Om de daarmee samenhangende administratieve lasten voor nationale autoriteiten te verminderen en de kwaliteit van de gegevens te verbeteren zal de Commissie de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze koppelingstabellen overnemen van de lidstaten. Om deze reden vervalt Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1021. Het kabinet steunt deze aanpassing, omdat dit leidt tot minder administratieve lasten voor nationale autoriteiten, waaronder het UWV.

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

Het voorstel treedt in werking 20 dagen na de publicatie in het Publicatieblad van de EU. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De huidige ELA-verordening bevat al een evaluatiebepaling waarin staat dat de Commissie de ELA elke 5 jaar dient te evalueren. Het kabinet acht het niet nodig deze evaluatiebepaling te herzien.

e) Constitutionele toets

Het kabinet stelt dat het voorstel in overeenstemming is met Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse grondwet.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Doordat de ELA meer toegang krijgt tot informatie en een sterke rol krijgt bij grensoverschrijdende inspecties kan zij gerichte inspecties bevorderen. Dit zorgt ervoor dat de ELA nationale toezichthouders nog beter kan ondersteunen bij grensoverschrijdende samenwerking, waardoor misstanden op het terrein van arbeid en sociale zekerheid bij arbeidsmigratie beter kunnen worden aanpakt. Tegelijkertijd kan dit ook betekenen dat de intensiteit van het aantal grensoverschrijdende inspecties toeneemt en dus meer capaciteit vraagt van autoriteiten zoals de NLA. Verder geldt dat als de ELA toegang krijgt tot bepaalde data uit EESSI en ERRU, dit mogelijk IT-aanpassingen vergt bij de SVB, UWV en de ILT. Voor de SVB en UWV geldt dat deze aanpassingen mogelijk nodig zullen zijn om onder andere de privacy van cliënten conform de AVG te waarborgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen gevolgen voor ontwikkelingslanden.

Fiche 9: Europese Innovatieverordening (European Innovation Act)

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework of measures for strengthening the Union innovation ecosystem and amending Regulation (EU) 2017/1001 (European Innovation Act)

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

9 september 2026

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2026) 567

d) *EUR-Lex*

EUR-Lex - 52026PC0567 - EN - EUR-Lex

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

SWD(2026) 568

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Concurrentievermogen

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 114 van het Verdrag voor de Werking van de Europese Unie

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met het voorstel tot een Europese Innovatieverordening beoogt de Europese Commissie (hierna: Commissie) de ontwikkeling, financiering en opschaling van de meest innovatieve ideeën te ondersteunen en daarmee het concurrentievermogen, de welvaart en technologische soevereiniteit van de Europese Unie (EU) op de lange termijn te versterken. Het voorstel kent twee elementen.

Ten eerste wordt er ingezet op een uniform EU-kader voor aanbesteding van onderzoek en innovatie (O&I). Hierdoor wordt de rechtszekerheid versterkt en vinden nieuwe technologieën sneller hun weg richting de markt. Hierbij gaat het volgens de Commissie om technologieën die bijdragen aan het aanpakken van gedeelde maatschappelijke uitdagingen op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs en schone mobiliteit. In de Innovatieverordening gaat het om O&I aanbestedingen, waaronder pre-commerciële aanbesteding, waardoor overheidsinstanties valorisatie van O&I beter kunnen ondersteunen. Hierdoor vindt publieke financiering van onderzoek & innovatie, zowel via nationale programma's als via Europese programma's als Horizon Europe beter zijn weg richting de markt. In het voorstel wordt uitgegaan van een EU-voorkeursprincipe: publieke inkopers O&I-aanbestedingen in beginsel alleen openstellen voor ondernemers uit een EU-lidstaat of uit een land met een internationaal akkoord waaronder O&I-inkoop valt. Daarnaast dienen publieke inkopers veiligheidsbelangen, zoals de bescherming van kritieke infrastructuur, het voorkomen van sabotage en spionage, en het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden integraal mee te nemen in het O&I-aanbestedingsproces. Publieke aanbesteders dienen gepaste maatregelen te nemen om risico's voor deze veiligheidsbelangen te mitigeren.

Ten tweede beoogt het voorstel de commercialisering van intellectueel eigendom (IE) en regulatoire bescherming van geneesmiddelen te stimuleren door een Europees competentiecentrum op te richten. Veel *startups* en *scale-ups* beschikken over intellectuele eigendomsrechten, maar de waarde hiervan is vaak lastig te bepalen, wat het aantrekken van investeringen bemoeilijkt. Dit centrum zal een vrijwillig EU-kader ontwikkelen om intellectuele eigendomsactiva te waarderen en zal een digitaal *matching*platform opzetten om het licentiëren en overdragen van deze rechten binnen de hele Unie te vergemakkelijken. Ook het verzorgen van trainingen en een helpdesk zal onderdeel uitmaken van het takenpakket van het centrum. Voor deze maatregelen wordt het mandaat van het *EU Intellectual Property Office* (EUIPO) verbreed.

b) Impact assessment Commissie

De EU is wereldwijd koploper op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, maar deze kracht vertaalt zich niet in een vergelijkbaar niveau van innovatieprestaties en commercieel succes. De afgelopen jaren heeft de Unie, via programma's als *Horizon Europe*, *Digital Europe Programme* en *InvestEU*, belangrijke stappen gezet om dit te verbeteren. Er blijven echter belangrijke belemmeringen bestaan, met name op het terrein van valorisatie, de overgang van O&I richting marktintroductie. Dit komt voort uit het ontbreken van een goede manier om IE te waarderen. Ook wordt pre-commerciële aanbesteding onvoldoende benut als instrument ter ondersteuning van onderzoek en innovatie.

Er zijn in het *impact assessment* diverse versies voor drie gewenste maatregelen onderzocht.

Maatregel 1 adresseert het gebrek aan standaardisatie, de complexiteit en hoge kosten van bestaande modellen ten aanzien van de waardering van IE-rechten. Hierbij zijn vijf oplossingsrichtingen tegen het licht gehouden: versie A verplicht EUIPO via de Europese

Innovatieverordening om een EU-breed kader voor de waardering van IE te ontwikkelen; versie B richt zich op het opzetten van een EU-brede digitale marktplaats die als secundaire markt voor IE-transacties zou functioneren; versie C geeft EUIPO de rol van een EU-breed competentiecentrum voor IE, dat advies, training en ondersteuning op het gebied van IE-waardering biedt; versie D combineert het waarderingskader en de marktplaats; en versie E is een combinatie van de elementen in hierboven vermelde versies.

Maatregel 2 adresseert het probleem dat O&I-aanbesteding niet goed wordt benut door publieke instanties. Hier is naar twee mogelijke versies gekeken: versie A dient ter aanbeveling van het gebruik van innovatievriendelijke technieken voor publieke actoren bij pre-commerciële aanbesteding; en versie B zet in op verplichte technieken voor O&I-aanbesteding voor publieke inkopers.

Maatregel 3 gaat in op het promoten van een voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen bij O&I-inkoop door publieke instellingen. Hier is naar drie mogelijke varianten gekeken: versie A zou bij O&I-inkoop een niet-verplichte voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen invoeren; versie B zou inkoop van in de EU geproduceerde oplossingen als verplichte voorkeur invoeren. Er is dan wel flexibiliteit mogelijk dat niet-EU-leveranciers deelnemen wanneer er binnen de Unie onvoldoende geschikte inschrijvers zijn of wanneer gebruik van EU-leveranciers tot onevenredige kosten leidt; en versie C zou een verplichte voorkeur voor in de EU geproduceerde oplossingen invoeren, zonder uitzonderingen.

Op basis van het impact assessment concludeerde de Commissie dat versie E van maatregel 1, versie B van maatregel 2, en versie B van maatregel 3 de beste oplossing bieden. De Innovatieverordening is indachtig de uitkomsten van het impact assessment opgesteld, om zo simplificatie effectief en efficiënt te ondersteunen. Door de geharmoniseerde aanpak wordt een kostenreductie van €35 mln. per jaar verwacht voor bedrijven die rijk zijn aan IE. Tevens zou er sprake zijn van €1 mld. aan kostenbesparing per jaar voor publieke inkopers. Ook zijn er sterke economische voordelen voor innovatieve ecosystemen door het verbeterde waarderingsproces en de geharmoniseerde aanpak, waardoor winsten voor EU-bedrijven zullen toenemen en de toegang tot financiering voor innovatieve bedrijven verbetert en de vraag naar innovatieve oplossingen wordt gestimuleerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Om in de toekomst onze welvaart, en daarmee de financierbaarheid van de gehele publieke sector, op peil te houden, moeten we investeren in onderzoek en innovatie. Het geld wordt in de toekomst verdiend met technologie die er nu nog niet is. In lijn met het coalitieakkoord werkt het kabinet dan ook toe naar de Europese norm om in lijn met de Lissabondoelstelling 3% van ons bruto binnenlands product te investeren in O&I.[1] Hiervan moet twee derde deel van het bedrijfsleven komen en een derde deel vanuit publieke investeringen.

[1] Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie

Het kabinet wil vaker optreden als '*launching customer*' voor innovatieve technologieën. Pre-commerciële inkoop biedt daarvoor een goed kader.

Met onder andere de *Innovation Impact Challenge* (de voormalige SBIR) zet Nederland in op de mogelijkheden die pre-commerciële inkoop biedt. Zoals aangegeven in het 3%-O&I-actieplan[2] en de evaluatie van de *Innovation Impact Challenge*[3] is de ambitie van het kabinet om innovatiegericht inkopen nog strategischer te integreren in een bestaande structuur. Daarvoor wordt nadrukkelijk gekeken naar inbedding in de Nationaal Agentschap Disruptieve Innovatie (NADI).

Op dit moment gaat het kabinet ervan uit dat pre-commerciële inkoop een belangrijk instrument zal worden voor NADI.[4] Hierbij sluit NADI aan bij het instrumentarium van de Duitse organisatie voor baanbrekende innovatie (SPRIN-D) als enige ARPA[5]-achtige organisatie die ook binnen de wettelijke kaders van de EU opereert. Van SPRIN-D is bekend dat zij veelvuldig gebruikmaken van het pre-commerciële inkoopinstrument. Flexibiliteit en snelheid zijn hierbij belangrijk om aan te sluiten bij innovaties die deze ruimte nodig hebben.

Pre-commerciële inkoop is ook van belang voor de realisatie van grensverleggende onderzoeks- en testfaciliteiten, waarbij de inzet van hoogtechnologische bedrijven nodig is om nieuwe instrumentatie te ontwikkelen. Dit geldt in het bijzonder voor de grote onderzoeksorganisaties die onder EU-recht vallen, maar ook voor internationale verdragsorganisaties kan actieve en gemoderniseerde pre-commerciële inkoop inspirerend zijn. Het stimuleert spin-offs en nieuwe markttoepassingen waardoor de impact van de investeringen in onderzoeks- en testinfrastructuur toeneemt.

Belangrijk uitgangspunt van het huidige beleid, ten aanzien van IE, in Nederland is dat innovaties essentieel zijn voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Om innovatie te stimuleren, daadwerkelijk te laten renderen en ten goede te laten komen van de Nederlandse kenniseconomie, is IE cruciaal.

IE-rechten stellen ondernemers in staat om ideeën, innovaties en creativiteit om te zetten in economische waarde. Zij bieden bedrijven niet alleen bescherming, maar ook strategische mogelijkheden om zich te onderscheiden, samen te werken en te investeren in verdere innovatie. Onderzoek laat zien dat bedrijven met een combinatie van verschillende IE-rechten doorgaans sterker presteren en sneller groeien dan bedrijven zonder IE-rechten.[6]

---

[2] 3% R&D-actieplan, Kamerstuk 33009-165
[3] Evaluatie SBIR, Kamerstuk 33009-177
[4] NADI-ontwerpvoorstel, Kamerstuk 33009-175
[5] Meer focus op uitdaging-gedreven, hoog-risicovolle financiering in verschillende fasen.
[6] IP and innovation in European sectors - Industry-level analysis report (29 januari 2026), te raadplegen via: https://www.euipo.europa.eu/en/publications/ip-and-innovation-in-european-sectors

Specifiek met betrekking tot IE en financiering, laat de recente evaluatie van het Nederlandse IE-beleid zien dat een stevige IE-positie in kapitaalintensieve sectoren vaak een randvoorwaarde vormt voor externe financiering, marktintroductie en internationale opschaling.[7] Door een tijdelijk concurrentievoordeel te waarborgen, fungeert IE als een katalysator voor het aantrekken van het nodige kapitaal om vroege concepten door te ontwikkelen tot commercieel levensvatbare producten of diensten.

Om de risico's voor de nationale veiligheid, zoals cyberaanvallen en spionage, bij inkoop- en aanbestedingstrajecten te verkleinen gelden er sinds 1 januari 2026 nieuwe beveiligingseisen voor bedrijven die voor de rijksoverheid of de politie een opdracht uitvoeren met risico's voor de nationale veiligheid, de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (ABRO). Dit geldt ook voor O&I-aanbestedingen wanneer sprake is van risico's voor de nationale veiligheid en komt tegemoet aan de eis om veiligheidsbelangen integraal mee te nemen in het aanbestedingsproces. Als de ABRO van toepassing is op een aanbestedingsprocedure controleert het Nationaal Bureau Industrieveiligheid (NBIV) of een bedrijf aan de ABRO voldoet. Het NBIV kijkt onder meer naar: de organisatie en het bestuur van het bedrijf; medewerkers en hun betrouwbaarheid; beveiliging, zoals kluizen en hekken; beveiliging van bijvoorbeeld computers, digitale netwerken en clouddiensten.

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

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat er op dit moment nog te weinig gebruik wordt gemaakt van O&I-aanbesteding, inclusief pre-commerciële inkoop. Nederland staat positief tegenover de doelen die de Commissie met dit voorstel nastreeft; een beter functionerende interne markt voor innovatie door middel van een grotere rol die overheidsinkoop hierbij moet innemen. Een duidelijk en uniform EU-kader voor O&I-aanbestedingen kan daaraan bijdragen, het is echter de vraag of een (separaat) bindend EU-wetgevingsinstrument het juiste instrument is.

Pre-commerciële- en innovatieve inkoop kan een belangrijk instrument zijn om innovaties aan te jagen. Het is daarbij wel van belang dat het instrument aansluit bij de onzekerheden die gepaard gaan met innovatieve inkoop. Daarnaast is flexibiliteit en snelheid van groot belang. De ervaring leert dat te lange procedures en te veel administratieve lasten het verschil kunnen betekenen voor een startup of andere partijen met innovatieve oplossingen om wel of niet mee te doen aan een traject van O&I inkoop. Het kabinet wil vertraging van de procedures voorkomen.

Er is op dit moment geen wetgevend kader voor pre-commerciële inkoop. De huidige praktijk van pre-commerciële inkoop is gebaseerd op een mededeling van de Commissie uit 2007 (COM(2007) 799) en het daarbij behorende werkdocument (SEC(2007) 1668). De kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (2022/C 414/01) biedt verdere verduidelijking op het gebied van staatsteun. Binnen Nederland maakt de *Innovation Impact Challenge* (uitgevoerd door RVO) hier onder meer succesvol gebruik van.[8]

[7] Periodieke Beleidsevaluatie Intellectueel Eigendom, Kamerstuk 30635-14
[8] Innovation Impact Challenge | RVO.nl

Ook in het buitenland wordt deze werkwijze toegepast, bijvoorbeeld door het Duitse SPRIN-D. Voor partijen die pre-commerciële inkoop nu al gebruiken is het dan ook de vraag of het aanbestedingsdeel van de Innovatieverordening van toegevoegde waarde is. Strenge procedurele vereisten kunnen juist ook een drempel opwerpen voor pre-commerciële inkoop.

Niettemin kan een duidelijker aanbestedingskader mogelijk wel bijdragen aan het gebruik van innovatieve inkoop door partijen die daar nu nog geen gebruik van maken. De onbekendheid van het instrument bij publieke inkopers en de inherente onzekerheden die gepaard gaan met een traject van innovatieve inkoop voor zowel de publieke inkoper als de marktpartij kunnen ook belangrijke oorzaken zijn. Door betere toepassing van innovatieve inkoop wordt het op de markt brengen van innovatieve oplossingen mogelijk ook bevordert, omdat de overgang van succesvolle pre-commerciële trajecten naar commerciële vervolgopdrachten kan worden bespoedigd.

In het voorstel wordt een aantal van de kaders voor O&I-aanbesteding uit de mededeling van de Commissie uit 2007, verder uitgewerkt. Zo moet een O&I-aanbesteding in principe worden toegekend aan verschillende partijen tegelijkertijd. Daarnaast is er sprake van verschillende fases binnen de aanbesteding. Dit sluit ook aan bij de staande praktijk. Tot slot blijft IE in beginsel bij het bedrijf of onderzoeker. Indien dat niet het geval zou zijn dan zouden bedrijven of onderzoekers in veel mindere mate meedoen aan O&I-aanbestedingstrajecten.

Het kabinet is kritisch over het feit dat de procedurele voorschriften voor pre-commerciële inkoop zijn opgenomen in het voorstel voor de Europese Innovatieverordening, terwijl gelijktijdig een nieuwe Aanbestedingsverordening is gepubliceerd (*Public Procurement Act*), waarover de Kamer via een apart BNC-fiche geïnformeerd wordt. In de *Public Procurement Act* is eveneens een innovatieprocedure (artikel 41) opgenomen. Weliswaar is O&I uitgezonderd in het toepassingsbereik van de *Public Procurement Act*, maar de aanschaf van de commerciële eindproducten valt wel onder de Aanbestedingsverordening. Het valt het kabinet op dat er soms (subtiele) verschillen tussen de twee Commissievoorstellen zitten, en dat sommige bepalingen uit de Aanbestedingsverordening niet geregeld zijn in het voorstel voor de Innovatieverordening. Het kabinet is van mening dat alle regels over aanbestedingen, inclusief O&I aanbesteding in de Aanbestedingsverordening thuishoren. Dit neemt niet weg dat het kabinet erop inzet dat snelheid en flexibiliteit bij O&I-aanbesteding geborgd blijft. Een algemene uitzondering in de Aanbestedingsverordening voor O&I aanbestedingen zonder verdere bepalingen is daarom ook een optie.

Voor wat betreft het activeren van het EU-voorkeursprincipe in de Europese Innovatieverordening, benadert het kabinet een Europees voorkeursprincipe met terughoudendheid. Het EU voorkeursprincipe kan worden ingezet om de weerbaarheid van de Unie te versterken en, wanneer minder ingrijpende maatregelen of inzet van bestaande handelsinstrumenten ontoereikend zijn, om strategische markten te stimuleren die essentieel zijn voor de lange termijn weerbaarheid van de Unie, waarbij per sector, waardeketen of industrie zorgvuldig de baten afgewogen moeten worden tegen de kosten, in brede zin.

De toepassing moet tijdelijk, doelmatig en proportioneel zijn en de markttoegang voor gelijkgestemde handelspartners moet zo min mogelijk worden belemmerd en verenigbaar zijn met de internationale juridische verplichtingen van de EU. In lijn met deze benadering zal de EU-voorkeurbepaling voor O&I inkoop worden afgewogen.

Uit het oogpunt van consistentie en uniformiteit pleit het kabinet, in lijn met de bredere inzet om de voorstellen ten aanzien van innovatieve inkoop over te hevelen naar de Aanbestedingsverordening, ervoor het kader voor een EU-voorkeursprincipe vast te leggen in de Aanbestedingsverordening. Uit het BNC-fiche voor de Aanbestedingsverordening volgt dat het kabinet stevig zal inzetten op het weghalen van een vrijwillig inzetbaar Europees voorkeursprincipe en inzet op een 'passieve' bepaling over hoe het Europees voorkeursprincipe wordt uitgevoerd, dat dan vervolgens kan worden 'geactiveerd' in sectorale regelgeving als er een zorgvuldige afweging door de Commissie en lidstaten voor de betreffende strategische sector is gemaakt.

Daarnaast is het kabinet positief over het voorstel om veiligheidsbelangen integraal mee te nemen in het O&I-aanbestedingsproces, vanwege toenemende risico's voor de nationale en economische veiligheid. Het is daarom van belang dat er voldoende aandacht is voor welke ondernemer toegang krijgt tot gevoelige informatie, om zo de veiligheid en publieke belangen van de lidstaten en de Unie te borgen. Het voorstel creëert hiermee een gelijk Europees speelveld, versterkt de Europese strategische autonomie en levert zo een concrete bijdrage aan de weerbaarheid van de EU.

Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat, net als in de Aanbestedingsverordening, in het voorstel is verduidelijkt dat inkopers sociale doelstellingen kunnen meewegen in het O&I-aanbestedingsproces, zodat via inkoop een positieve sociale impact kan worden gegenereerd

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de Innovatieverordening moet bijdragen aan het stimuleren van het gebruik van pre-commerciële inkoop. De invulling van de Innovatieverordening moet bijdragen aan flexibiliteit en snelheid bij O&I-aanbesteding en niet leiden tot extra administratieve lasten. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen om te voorkomen dat er extra verplichtingen rond onder andere marktconsultaties, gunningscriteria en financiële voorwaarden komen die leiden tot verlies van snelheid en flexibiliteit ten opzichte van de huidige praktijk. Om de flexibiliteit te borgen zal het kabinet ook kijken of het mogelijk is de kaders op een andere wijze vorm te geven dan via een bindend EU-wetgevingsinstrument. Voor organisaties die zich expliciet bezighouden met het stimuleren van innovatie (zoals NADI en de Defensie Innovatie en Opschaling Autoriteit) is dit extra van belang. Tegelijkertijd vinden veel innovatieve trajecten plaats bij reguliere ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties zijn vaak eigenaar van maatschappelijke opgave en moeten de oplossing uiteindelijk toepassen. Daarom zal Nederland pleiten voor proportionele kaders die aansluiten bij het type organisatie, de aard van het traject en bijbehorende risico's. Daarbij zal Nederland ook aandacht vragen voor voldoende flexibiliteit voor gespecialiseerde *innovation agencies*.

De Commissie heeft niet aangegeven of er een overgangsregeling van toepassing is voor reeds lopende trajecten ten aanzien van O&I-aanbesteding. Het kabinet is van mening dat hier duidelijkheid over verschaft moet worden.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de oprichting van een Europees Competentiecentrum binnen EUIPO met als doel de commercialisering van IE te stimuleren. Aandachtspunten zijn vooral de praktische bruikbaarheid, kostendekking en een goede aansluiting en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven.

Het kabinet acht de ontwikkeling van een vrijwillig EU-kader voor de waardering van IE-rechten en regulatoire bescherming van geneesmiddelen nuttig. Hetzelfde geldt voor de opzet van een matchingplatform. Daarbij zal het kabinet wel kritisch kijken naar de praktische toepasbaarheid. Voorkomen dient te worden dat het enkel een digitale verzamelplaats wordt, zonder actieve matchmaking. Daarbij is het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in een vrijwillig waarderingskader voor IE-activa en een digitaal matchingplatform, maar ook in het ondersteunen van een markt voor IE-activa en het verzorgen van trainingen, bewustwording en een helpdesk.

Verder vindt het kabinet het van belang dat goed wordt aangesloten bij reeds bestaande initiatieven en organisaties op dit terrein. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Europese Investeringsbank, de *World Intellectual Property Organization* (WIPO), het Europees Octrooibureau en nationale en regionale IE bureaus.

Het kabinet vindt het positief dat de kosten van het systeem volgens het voorstel gedekt zullen worden vanuit het operationele budget en begrotingsurplus van het EUIPO en niet zullen drukken op de Rijksbegroting. Wel vormt de zogeheten '*cross-financing'* een aandachtspunt: de inkomsten van het EUIPO bestaan grotendeels uit taksen voor EU merk- en modelrechten. Merk- en modelhouders betalen dus in deze opzet mee aan algemene instrumenten die ook ten goede zullen komen aan andere IE-houders.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De publicatie van de Innovatieverordening, die een uitgebreid aanbestedingshoofdstuk kent, valt samen met de publicatie van het voorstel voor de Europese Aanbestedingsverordening. Meerdere lidstaten onderschrijven het belang van vereenvoudiging en verduidelijking voor publieke inkopers, zodat het 'hoe' van aanbesteden (de procedures). Zij stellen dat dit op één centrale plek in de EU-wetgeving vindbaar dient te zijn, uit oogpunt van consistentie en uniformiteit dienen de aanbestedingsbepalingen van de Europese Innovatieverordening alsnog ondergebracht te worden onder de Aanbestedingsverordening. Er is nog geen rapporteur voor dit voorstel bekend vanuit het Europees Parlement. Ook is er nog geen inzicht in de positie van het Europees Parlement.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt, waar ook de harmonisering van IE-recht en O&I-aanbesteding onder valt en waarop het verordeningsvoorstel ziet, heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (art. 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 is positief. De verordening heeft tot doel het vermogen van de Unie te versterken om innovatieve oplossingen te ontwikkelen, te commercialiseren en op te schalen. Gezien het risico op versnippering en beperkte schaalgrootte kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Op het gebied van O&I-aanbesteding is het wel de vraag of een bindend EU-wetgevend kader noodzakelijk is om dit te bereiken (zie nader onder kopje 'proportionaliteit'). Het kabinet ondersteunt een geharmoniseerde aanpak van IE. Hierdoor krijgen innovatieve ondernemers de ruimte om hun ideeën te ontwikkelen, geld op te halen op basis van hun octrooien of andere intellectuele eigendom, en door te groeien op de hele Europese markt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel het vermogen van de Unie te versterken om innovatieve oplossingen te ontwikkelen, te commercialiseren en op te schalen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat gemeenschappelijke regels voor O&I-aanbestedingen, waaronder pre-commerciële aanbestedingen, een duidelijker en eenduidige kader kunnen bieden. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de doelen van de Commissie voor zover het de bepalingen over O&I-

aanbestedingen betreft, mogelijk ook kunnen worden bereikt met een minder zwaar middel dan een bindend EU-wetgevingsinstrument, hiermee behouden we flexibiliteit terwijl er ondertussen meer duidelijk kan worden verschaft. Daarnaast constateert het kabinet dat een aantal bepalingen in de voorgestelde verordening, zoals verplichte marktconsultaties en gunningscriteria mogelijk verder gaat dan strikt noodzakelijk. In de onderhandelingen zal hierover verduidelijking gevraagd worden en waar nodig aanpassingen worden voorgesteld.

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

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel voor de oprichting van een competentiecentrum heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting, aangezien de nodige opstartkosten en de kosten van de taken die aan het EUIPO worden toegekend, zullen worden gefinancierd uit het budget en opgebouwde begrotingsoverschot van het EUIPO. Mochten er toch consequenties zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.”.

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

Er worden geen noemenswaardige gevolgen voor nationale begrotingen of overheidsdiensten van lidstaten verwacht. Hoewel overheidsinstanties en publieke inkopers te maken zullen krijgen met beperkte eenmalige aanpassingskosten voor de invoering van de nieuwe kaders, zullen deze kosten naar verwachting ruimschoots worden gecompenseerd door besparingen op administratieve kosten als gevolg van de harmonisering en vereenvoudiging van procedures voor pre-commerciële inkoop. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden in principe ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De in het voorstel vervatte initiatieven leiden voor Nederlandse bedrijven en burgers naar verwachting niet tot extra regeldruk of tot een verhoging van administratieve lasten. Het voorstel is juist expliciet gericht op het verminderen hiervan. Er worden geen nieuwe verplichtingen opgelegd. Integendeel, er worden blijkens de toelichting op het voorstel extra administratieve kostenbesparingen verwacht voor bedrijven. Het gaat om 1 miljard euro per jaar voor publieke inkopers die O&I-aanbestedingen willen uitvoeren, dankzij een geharmoniseerd kader voor O&I-aanbestedingen, waaronder voor gezamenlijke grensoverschrijdende O&I-aanbestedingen. Ook wordt er voorzien dat er 35 miljoen euro per jaar bespaard kan worden door IE-intensieve bedrijven, dankzij meer geharmoniseerde benaderingen van IE-waardering en eenvoudigere IE-licentieverlening en -overdracht via de IE-marktplaats.

Advies Adviescollege Toetsing & Regeldruk (*ATR)*
Het ATR adviseert om vanuit het oogpunt van werkbaarheid bij de Commissie erop aan te dringen dat de bepalingen over aanbesteding onderdeel worden van de nieuwe Aanbestedingsverordening. Het kabinet onderschrijft dit advies van het ATR en heeft dit standpunt verwerkt in de inzet in dit BNC-fiche.

ATR adviseert om bij de Commissie aan te dringen op het in kaart brengen van de regeldrukgevolgen en deze vervolgens zelf te vertalen naar de specifiek Nederlandse Situatie. Het Kabinet zet zich in algemene zin in om regeldruk te verminderen en zal dit ook uitdragen in deze onderhandelingen, deze inzet wordt gereflecteerd in dit BNC-fiche. Het kabinet zal de Commissie vragen om een inschatting van de regeldrukgevolgen voor de EU en waar mogelijk uitgesplitst per lidstaat.

ATR adviseert om bij de Commissie te bevorderen dat *regulatory sandboxes* worden ingericht bij markttoezichthouders om regeldruk voor *start-ups* en *scale-ups* te beperken. Het kabinet waardeert dit advies van de ATR. *Regulatory Sandboxes* maken echter geen onderdeel uit van dit voorstel. Gelijktijdig aan het voorstel voor de Innovatieverordening heeft de Commissie een voorstel voor raadsaanbevelingen over *regulatory sandboxes* uitgebracht. Hierover wordt een apart BNC-fiche geschreven.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*
Het voorstel zal naar verwachting een positieve invloed hebben op de Europese markt voor O&I-investeringen en de waardering en commercialisering van IE. Daarnaast ondersteunt het voorstel het verkrijgen van financiering om belangrijke technologieën op te schalen, in lijn met de doelstellingen op het gebied van veiligheid, weerbaarheid en strategische autonomie. Voor aanbestedingen geldt een principe van EU-voorkeur voor O&I inkoop. Dit versterkt de algehele onafhankelijkheid en concurrentiekracht van de EU. Het kabinet heeft daarbij oog voor de impact van het voorstel op derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, in de onderhandelingen.

6. Implicaties juridisch

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

Op grond van artikel 288 WVEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en mag daarom, anders dan EU-richtlijnen, in beginsel niet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Daarentegen rust op de lidstaten wel de verplichting effectief uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen van de verordening. Dat vergt vaak de totstandbrenging van nationale uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld om te voldoen aan de bepalingen waarin een concrete verplichting aan de lidstaten is opgelegd. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om nationale regelgeving te wijzigen of in te trekken als die strijdig is met de betreffende verordening. Het voorstel kan mogelijk tot uitvoeringswetgeving nopen, zoals aanpassing van de Aanbestedingswet 2012.

Gezien de nauwe samenhang tussen de aanbestedingsbepalingen van dit voorstel voor een Innovatieverordening en het voorstel voor de Aanbestedingsverordening, zullen de consequenties voor nationale regelgeving in samenhang moeten worden bezien.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Het voorstel bevat vijf grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Artikel 39 voldoet aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Er is gekozen voor optie 2 van de modelbepalingen, waarbij de bevoegdheid tot het aannemen van gedelegeerde handelingen is beperkt tot vijf jaar. Het kabinet valt wel op dat in het artikel per abuis een aantal foutieve verwijzingen is opgenomen, en het kabinet zal de Commissie hierop attenderen.

Artikel 11, tweede lid, voorziet in een grondslag waarmee de Commissie een gedelegeerde handeling kan aannemen om derde landen, waarmee een internationaal akkoord is gesloten waaronder O&I-aanbesteding valt, uit te sluiten van gelijke behandeling met Unielanden. Het gevolg van die uitsluiting is dat die aangewezen derde landen geen preferente behandeling meer genieten op het niveau van de lidstaten zelf ondanks een daartoe strekkend akkoord. Met deze bevoegdheid kan de Commissie derde landen uitsluiten van de gelijke behandeling zoals overeengekomen in het akkoord met dat derde land als a) het derde land het beginsel van nationale behandeling van EU producten en EU ondernemingen niet respecteert, b) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is om strategische afhankelijkheden of andere ontwikkelingen de voorzienings- en leveringszekerheid van deze producten in de Unie in gevaar kan brengen, of 3) zo'n uitsluiting gerechtvaardigd is op andere gronden opgenomen in het desbetreffende akkoord met het derde land. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet onjuist, nu het niet gaat om het wijzigen dan wel aanvullen van de basishandeling. Het kabinet ziet deze maatregel als een handelspolitieke tegenmaatregel die bepaalde preferenties opschort als reactie op de gedragingen van het derde land. Daarmee toont het een veel grotere gelijkenis met handelsdefensieve maatregelen of zelfs uitvoeringshandelingen die vastgesteld kunnen worden op grond van Verordening (EU) 2023/2675 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 over de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen. Het kabinet pleit er dan in ieder geval voor deze bevoegdheidsgrondslag voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in bevoegdheidsgrondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 worden vastgelegd, aangezien de handelingen zien op uitvoering van het voorstel volgens eenvormige voorwaarden. Gelet op de grote geopolitieke impact van dergelijke uitvoeringshandelingen, acht het kabinet zelfs voorstelbaar dat de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen aan de Raad wordt voorbehouden ingevolge artikel 291, tweede lid, VWEU vergelijkbaar met de benadering gekozen bij artikel 5 van Verordening (EU) 2023/2675.

Artikel 19, tiende lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen om de lijst van gevallen waarin aanbestedende diensten de eigendom van intellectuele eigendomsrechten kan verkrijgen die voortkomen uit de werkzaamheden van de ondernemer in het kader van de overheidsopdracht voor O&I, niet zijnde pre-commerciële inkoop, aan te passen.

Hoewel het toekennen van deze bevoegdheid wel mogelijk is, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, acht het kabinet toekenning van deze bevoegdheden niet wenselijk. Bescherming van IE is van belang voor innovatie, uitzonderingen hierop dienen daarom in de basishandeling zelf te worden vastgelegd, in plaats van aanvulling of wijziging via gedelegeerde handelingen.

Artikel 22, vijfde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie de lijst kan aanpassen van gevallen waarin het contract kan worden gegund zonder daarbij gebruik te maken van *multiple sourcing*. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk omdat dit bijdraagt aan de flexibiliteit van het instrument omdat het in een later stadium mogelijk moet zijn op basis van gegronde redenen extra uitzonderingen te maken op *multiple sourcing*. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het hier gaat om wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

Artikel 24, twaalfde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie de lijst kan aanpassen van gevallen, waarin de publieke inkoper kan besluiten de O&I-aanbesteding niet te organiseren in verschillende opvolgende O&I-fases. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk omdat dit bijdraagt aan de flexibiliteit van het instrument omdat het in een later stadium mogelijk moet zijn op basis van gegronde redenen extra uitzonderingen te maken op het uitgangspunt van verschillende O&I-fases. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het hier gaat om wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

Artikel 29, zesde lid, voorziet in een grondslag voor het aannemen van gedelegeerde handelingen waarmee de Commissie publieke inkopers kan verplichten om bepaalde veiligheidsmaatregelen te nemen bij aanbestedingen vanwege een vastgesteld specifiek EU-belang op het gebied van veiligheid. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet ook wenselijk, omdat het belangrijk is dat in dit geval snel gehandeld kan worden. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet echter onjuist, nu het gaat om eenvormige uitvoering van de basishandeling. De handeling borgt uniforme toepassing van de maatregelen die publieke inkopers treffen met betrekking tot veiligheid. Daarnaast is het kabinet van mening dat de afbakening scherper moet, in het bijzonder hoe zo'n specifiek veiligheidsbelang van de Unie geïdentificeerd wordt. Het kabinet pleit er daarom voor deze bevoegdheidsgrondslag voor gedelegeerde handelingen te wijzigen in een bevoegdheidsgrondslag voor uitvoeringshandelingen die overeenkomstig de onderzoeksprocedure neergelegd in artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 wordt vastgesteld, omdat het gaat om een uitvoeringshandeling van algemene strekking als bedoeld in artikel 2, lid 2, onderdeel a, van Verordening (EU) 182/2011, en voor het verder afbakenen van de omstandigheden waaronder de grondslag mag worden ingezet.

Het voorstel bevat drie grondslagen voor uitvoeringshandelingen.

Er zijn uitvoeringshandelingen voorzien om de technische specificaties vast te stellen van het IE-waarderingskader en *matching*platform (artikel 32 lid 3, laatste twee alinea's) en om de voorwaarden vast te stellen voor het certificeringsstelsel (artikel 35, lid 5). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het zorgt voor snelheid en flexibiliteit in het vaststellen van deze onderdelen en de wetgevingsprocedure hier niet mee hoeft te worden belast. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2 lid 2, onder a, van de Comitologieverordening).

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

Het voorstel betreft een verordening. De voorgestelde datum van inwerkingtreding betreft 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet zal inzetten op een latere toepassingstermijn in verband met mogelijke uitvoeringsregelgeving (zie paragraaf 6, onderdeel a) en om publieke inkopers voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op de nieuwe regels.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In de verordening is opgenomen dat er een evaluatie zal plaatsvinden, uiterlijk binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de verordening. Nadien zal de Commissie om de vijf jaar de uitvoering van de verordening evalueren. Het kabinet kan zich hierin vinden.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.

Fiche 10: Aanbeveling testomgevingen voor regelgeving (Regulatory Sandboxes)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Aanbeveling van de raad betreffende gemeenschappelijke beginselen inzake testomgevingen voor regelgeving ter ondersteuning van innovatie en een toekomstbestendig regelgevingskader

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 568

d) EUR-Lex

EUR-Lex - 52026DC0568 - NL - EUR-Lex

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft een aanbeveling gedaan om testomgevingen voor regelgeving (*regulatory sandboxes*) te ontwikkelen en gebruiken. Het voorstel maakt onderdeel uit van de inzet van de Commissie om innovatie binnen de EU te stimuleren en tegelijkertijd de regelgeving beter te laten aansluiten op nieuwe en opkomende technologieën, producten, diensten en bedrijfsmodellen.

Regulatory sandboxes zijn gecontroleerde omgevingen waarin innovatieve oplossingen tijdelijk in de praktijk kunnen worden getest, onder toezicht van bevoegde autoriteiten op plekken waar geen geharmoniseerde EU-wetgeving bestaat. Hiermee kunnen bedrijven en overheden ervaring opdoen met nieuwe innovaties en kan worden onderzocht of bestaande regelgeving hiervoor passend is. De Commissie constateert dat *regulatory sandboxes* binnen lidstaten en verschillende sectoren steeds vaker worden gebruikt, maar dat de aanpak en interpretatie hiervan sterk uiteenlopen. Dit kan leiden tot versnippering binnen de interne markt en tot extra kosten en onzekerheid voor bedrijven die innovaties in meerdere lidstaten willen ontwikkelen en opschalen. Nationale testomgevingen bieden daarnaast onvoldoende mogelijkheden voor grensoverschrijdend leren en het gezamenlijk testen en opschalen van innovatieve oplossingen.

De Commissie stelt daarom voor om op EU-niveau een gemeenschappelijk referentiekader voor *regulatory sandboxes* te ontwikkelen. Dit kader moet minimale gemeenschappelijke principes bieden voor de inrichting en uitvoering van testomgevingen, zoals duidelijke voorwaarden voor deelname, transparante en objectieve procedures, risicobeheersing en monitoring en evaluatie. Daarbij blijft ruimte bestaan voor lidstaten om de inrichting en uitvoering van nationale testomgevingen zelf in te vullen afhankelijk van de nationale en regionale regelgevingskaders, beschikbaarheid van middelen en specifieke uitdagingen van het innovatie-ecosysteem. Bij de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande structuren.

Daarnaast richt het voorstel zich op grensoverschrijdende *regulatory sandboxes*. Lidstaten kunnen hierbij gezamenlijk innovatieve oplossingen testen en kennis, toezicht en ervaringen delen. Dit moet de samenwerking tussen lidstaten verbeteren en het eenvoudiger maken om innovaties die in een testomgeving zijn ontwikkeld of getest, op grotere schaal binnen de EU toe te passen. De Commissie beoogt hiermee de samenhang binnen de interne markt te versterken en de kosten en belemmeringen voor grensoverschrijdende innovatie te verminderen.

De voorgestelde Raadsaanbeveling is niet juridisch bindend maar raakt wel aan de Innovation Act. De lidstaten behouden daarmee de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering van hun eigen *regulatory sandboxes*. De EU-aanpak is vooral gericht op het creëren van samenhang tussen nationale en sectorale initiatieven en op het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking, kennisdeling en opschaling van innovaties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt *regulatory sandboxes* een manier om regels toekomstbehendig en innovatievriendelijk te maken en zo ruimte te maken voor innovatieve en opkomende technologieën om hun weg naar de markt te vinden. Het doel is om nieuwe technologieën sneller op te schalen en te commercialiseren en tevens ervaring op te doen met nieuwe innovaties en te zorgen dat regelgeving, processen of innovatieve producten passend zijn. Dit raakt aan het beleid om regeldruk te verminderen, maar regeldrukvermindering is hoogstens een bijvangst en geen doel.

Regulatory sandboxes zijn onderdeel van het coalitieakkoord, verder is er op dit moment geen vastgesteld Nederlands beleid op het gebied van *regulatory sandboxes*. Wel heeft Nederland ervaring met experimenteerruimte in regelgeving zoals bijvoorbeeld in de omgevingswet of regelgeving om te experimenteren met zelfrijdende voertuigen en ook met proeverijen voor kweekvlees. Verder is er vanuit de Artificial-Intelligence Act (verordening (EU) 2024/1689) een zogeheten *compliance sandbox* opgezet waar bedrijven met toezichthouders in gesprek kunnen gaan om aan bestaande regelgeving te voldoen. We ontvangen signalen van technologiebedrijven dat regelgeving belemmerend werkt voor het snel opschalen van technologie, dit onderstreept het belang van een bredere toepassing van *regulatory sandboxes*.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover deze Raadsaanbeveling. Innovatievriendelijke regelgeving waarmee toekomstige ontwikkelingen in een gecontroleerde omgeving mogelijk gemaakt of versneld worden op nationaal en EU-niveau is een belangrijke stap. Hierbij ziet het kabinet ook het belang om een gelijk speelveld te behouden zodat (jonge) innovatieve bedrijven minder barrières voor opschaling tegenkomen. Daarom verwelkomt het kabinet het delen van goede voorbeelden, streven naar een uniform kader, grensoverschrijdende samenwerking en de introductie van een 'exit report' na afloop van het traject. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat het werken met *regulatory sandboxes* niet ten koste mag gaan van belangrijke waarden zoals veiligheid van mens en milieu.

Het kabinet zal zich inzetten voor een duidelijke koppeling met de *Innovation Act* en actief ervaringen opdoen en delen met deze aanpak. Hierbij wordt nadrukkelijk gezocht naar een koppeling met de Nationale Technologiestrategie (NTS) en de strategische markten uit het industriebeleid. Daarnaast gaat het kabinet verkennen hoe *regulatory sandboxes* helpen in het realiseren van de ambities van organisaties die doorbraken voor maatschappelijke uitdagingen stimuleren zoals NADI en SPRIND. Het kabinet pleit ervoor dat de Europese aanbeveling expliciet bevestigt dat regionale en sectoroverschrijdende *regulatory sandboxes* ruimte moeten bieden voor tijdelijke afwijkingen, gefaseerde vergunningverlening en risicogestuurd maatwerk voor innovatieve demonstratie- en opschalingsinstallaties, zodat technologie scale-ups nieuwe procestechnologieën onder reële operationele omstandigheden kunnen testen en valideren.

Het kabinet pleit ervoor dat in de uitwerking van de Raadsaanbeveling expliciet aandacht is voor de rol van toezichthouders en decentrale overheden. Innovatieve MKB-bedrijven, start-ups en demonstratieprojecten landen in regionale proeftuinen, fieldlabs en gebiedgerichte contexten. Het kabinet zal zich inzetten voor een goede verankering van regionale toezichthouders, regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en decentrale bevoegde autoriteiten binnen het gemeenschappelijk referentiekader, zodat regionale experimenteerruimtes naadloos aansluiten op het Europese en nationale toezicht en (onnodige) regionale verschillen in regelgeving en toezicht zoveel mogelijk worden voorkomen.

Het kabinet verwelkomt het gemeenschappelijk referentiekader omdat dit consistentie en transparantie bevordert. Ook maakt dit het eenvoudiger om deze manier van werken op een goede en laagdrempelige manier toe te passen. Het kabinet vraagt aandacht voor sectorale en regionale verschillen, nationale omstandigheden en verschillende verschijningsvormen van *regulatory sandboxes* in het referentiekader. Daarnaast vraagt het kabinet aandacht voor hoe de aanbevelingen zich verhouden tot bestaande experimenteerwetgeving op EU of nationaal niveau.

Het kabinet steunt het uiteenzetten van voor- en nadelen van verschillende inbeddingsvormen aan de hand van praktijkvoorbeelden. Dit moet een routekaart bieden aan landen voor de inbedding van deze manier van werken en zorgen dat de individuele *regulatory sandboxes* efficiënt en effectief ingezet worden.

Het kabinet verzoekt daarnaast een heldere definitie van “bevoegde autoriteit” om duidelijkheid te scheppen over de rol van nationale toezichthouders en verantwoordelijkheden van verschillende autoriteiten. Het kabinet zal zich inzetten voor een praktisch referentiekader met duidelijke richtlijnen waarbij administratieve lasten tot een minimum worden beperkt.

Het grensoverschrijdende karakter wordt verwelkomd door het kabinet. Het biedt schaalvoordelen voor innovators en draagt bij aan een gelijk EU-speelveld. De focus op brede erkenning van resultaten en gezamenlijk toezicht sluit aan bij de inzet van het kabinet voor een goed functionerende interne markt en vermindering van administratieve lasten. Grensoverschrijdende *sandboxes* betreffen nagenoeg altijd EU-wetgeving, daarom roept het kabinet de Commissie op om in aanvulling op de aanbevelingen actief te zoeken naar meer mogelijkheden in Europese wetgeving voor *regulatory sandboxes*. Het kabinet zal actief met andere lidstaten zoeken naar mogelijkheden tot grensoverschrijdende *regulatory sandboxes*.

Het kabinet benadrukt dat een niet-bindende Raadsaanbeveling op zichzelf geen juridische afwijkingsruimte kan scheppen van dwingend EU-recht en hierdoor mogelijk voor een beperkte mate van adoptie zorgt. Het kabinet is van mening dat er ook minder vrijblijvende regels nodig zijn om het potentieel van het instrument te benutten. Om te voorkomen dat *regulatory sandboxes* in de praktijk vastlopen op starre Europese regelgeving (zoals in het milieurecht, aanbestedingsrecht of staatssteunkaders), roept het kabinet de Commissie op om in lijn met de voorgestelde Innovation Act systematisch expliciete experimenteerclausules en tijdelijke derogatiemogelijkheden op te nemen in bestaande én nieuwe materiële EU-wetgeving.

Het kabinet steunt het streven naar transparantie en delen van aanpak, resultaten en opvolging. Dit vergroot het vertrouwen in het werken met *regulatory sandboxes* en zorgt dat we binnen de EU van elkaar leren. Het kabinet vraagt aandacht voor het uniform bepalen van externe effecten van *regulatory sandboxes*. Niet-discriminatoire toegang voor bedrijven en andere deelnemende partijen is voor Nederland een belangrijke voorwaarde om een gelijk speelveld te bewaren. Tegelijkertijd vraagt het kabinet om het voorkomen van onnodige administratieve lasten en bescherming van bedrijfsgeheimen in het delen van ervaringen en resultaten.

Het kabinet vraagt aandacht voor de personele inzet en administratieve lasten die het inrichten en begeleiden van *regulatory sandboxes* met zich meebrengt voor nationale en decentrale toezichthouders en overheden, specifiek waar de expertise en ambtelijke capaciteit beperkt is ten aanzien van *regulatory sandboxes*. Om te voorkomen dat het referentiekader leidt tot ongedekte expertise of vertraging door capaciteitsgebrek, pleit het kabinet ervoor dat de Commissie gerichte technische bijstand en financiële ondersteuning beschikbaar stelt via bestaande EU-programma's (zoals Horizon Europe, EFRO en Digital Europe) ter ondersteuning van de uitvoering op nationaal en regionaal niveau.

Het kabinet ondersteunt het gebruikmaken van bestaande structuren voor de monitoring omdat dit nieuwe bureaucratie voorkomt. De nadruk op evaluatie en leren-door-te-doen sluit aan bij de

Nederlandse focus op praktijkgericht beleid. Monitoring moet gefocust zijn op het verzamelen van verschillende werkwijzen en resultaten om zo toe te werken naar een gemeenschappelijk kader waarin uniforme aanpakken worden ontwikkeld die tegelijkertijd oog hebben voor de verscheidenheid in verschijningsvormen van *regulatory sandboxes*. Het kabinet zal zich inzetten om ervaringen en *best practices* te delen voor een periodieke evaluatie met aandacht voor de administratieve lasten. Tot slot wijst het kabinet op het belang van een duidelijke wettelijke grondslag voor data-uitwisseling en gebruik.

Het overnemen van de Raadsaanbevelingen zal vragen om extra inzet, de mate van adoptie en opvolging hangt af van de mate waarin de beschikbare middelen en capaciteit gevonden kunnen worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld heeft zich nog niet gestabiliseerd. Naar verwachting zullen de verschillende EU-lidstaten die veel ervaring hebben met *regulatory sandboxes* positief reageren op de Raadsaanbeveling. Naar verwachting zullen sommige van deze lidstaten deze aanbeveling als onderdeel van de Innovation Act willen zien, en zullen andere lidstaten terughoudend zijn voor een dwingend karakter van de aanbeveling. 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

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 heeft betrekking op het bijdragen aan een manier van werken waarin innovatievriendelijke regelgeving in de hele EU innovatiekracht, concurrentievermogen en strategische autonomie vergroten. Door te werken aan een eenduidige werkwijze worden transactiekosten vermindert en de interne markt versterkt. Dit volgt uit de EU-strategie voor start-ups en scale-ups en de voorgestelde Europese Innovatiewet. Op het terrein van industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder b, VWEU).

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 173, lid 3 en 292 van het VWEU. Artikel 173, lid 3 geeft de EU de aanvullende bevoegdheid om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 173, lid 1 op het terrein van het concurrentievermogen van de industrie van de Unie en het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Artikel 173, derde lid, VWEU sluit uitdrukkelijk harmonisatie van nationale wet- en regelgeving op basis van het eerste lid uit. Artikel 292 geeft de bevoegdheid aan de Raad om aanbevelingen vast te stellen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel een gemeenschappelijk EU-referentiekader voor *regulatory sandboxes* vast te stellen, om innovatie te stimuleren, lidstaten aan te moedigen om regelgevingsbelemmeringen voor bedrijven te verminderen en door dit kader versnippering tussen lidstaten tegen te gaan. Gezien de grensoverschrijdende aard van innovatie en de interne markt, alsmede de uiteenlopende nationale benaderingen van testomgevingen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig alsmede ruimte in EU-regelgeving. Door het vaststellen van een gemeenschappelijk kader en het faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking wordt het gelijk speelveld voor innovatie verbeterd. Lidstaten worden aanbevolen om bepaalde overwegingen bij het opzetten van een *regulatory sandbox* te maken, voorwaarden te specificeren, en actief grensoverschrijdende samenwerking op te zoeken. Hierdoor trekken de verschillende nationale praktijken naar elkaar toe en nemen belemmeringen op de interne markt af, met name voor bedrijven die in meerdere lidstaten actief zijn. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel een gemeenschappelijk EU-kader voor *regulatory sandboxes* vast te stellen om zo belemmeringen in regelgeving voor innovatieve bedrijven te verminderen en versnippering tussen lidstaten tegen te gaan. Het optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat een gemeenschappelijk kader zorgt voor consistentie tussen lidstaten doordat dit voorbeeld bij de inrichting van nieuwe *regulatory sandboxes* gevolgd kan worden. Grensoverschrijdende samenwerking vermindert transactiekosten voor bedrijven. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat er ruimte gelaten wordt aan lidstaten om eigen invulling te geven aan het nationale kader voor *regulatory sandboxes*. Het voorstel is niet-bindend en lidstaten zijn vrij in de keuze of en hoe dit nationaal in te vullen. Hoewel het kabinet het voorstel geschikt acht om versnippering tegen te gaan, ziet het kabinet wel als aandachtspunt dat de vrijblijvendheid en focus op enkel nationale wetgevende initiatieven onvoldoende zijn om versnippering tussen de lidstaten geheel te voorkomen. Om grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken, moet bovendien, naast de nationale kaders, ook EU-wetgeving de ruimte bieden voor *regulatory sandboxes*.

d) Financiële gevolgen

Het overnemen van de Raadsaanbeveling door lidstaten kan tot gevolg hebben dat de personele inzet van alle betrokken partijen toeneemt. De betrokken partijen zijn primair departementen en toezichthouders onder wiens verantwoordelijkheid het opzetten en uitvoeren van *regulatory sandboxes* vallen. De realisatie en het ambitieniveau hangen af van de mate waarin benodigde middelen en (specialistische) capaciteit vrijgemaakt kunnen worden voor dit doel.
Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het doel van een *regulatory sandbox* is om ruimte te maken in procedures en regelgeving zodat innovatieve producten hun weg naar de markt vinden. Deze werkwijze kan de regeldruk verminderen, maar dat is niet het doel. Daarnaast zal tijdens een sandbox traject tijd geïnvesteerd moeten worden door bedrijven, wetgevers en toezichthouders. Deze investering moet bij goede uitvoering en opvolging leiden tot een nieuwe permanente situatie waarin regels, procedures of producten klaar zijn voor een goede marktintroductie, dit kan de regeldruk ook verminderen.

Indien *regulatory sandboxes* uniform en grensoverschrijdend worden ingezet zal dit een positieve bijdrage leveren aan het nationale en Europese concurrentievermogen. Door belemmeringen weg te nemen en als wetgever, toezichthouder en innovator samen te werken vinden innovatieve toepassingen sneller hun weg naar de markt. Ook kan deze manier van werken bijdragen aan Europese harmonisatie van regelgeving waardoor de Europese interne markt wordt versterkt. Dit is in lijn met de acties die volgens de Letta[1] en Draghi[2] rapporten nodig zijn om het Europese concurrentievermogen te versterken.

Het werken met *regulatory sandboxes* zal naar verwachting geen effecten hebben op derde landen. Op termijn kan door deze manier van werken de strategische autonomie de EU worden versterkt door een betere positie van onze bedrijven in innovatieve en waardevolle waardeketens.

[1] Letta, (2024): Much More Than a Market

[2] Draghi (2024) Future of European Competitiveness

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW, SOE

*Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Ja**

*Deze nota bevat naast de naam en contactgegevens van de medewerker ook andere informatie die niet openbaar gemaakt kan worden: **Nee**

Internationaal Beleid

1 - Persoonsgegeven

Datum
2 oktober 2026

Referentie
66637240

Bijlagen
BNC fiche 1: Skills Portability Act

BNC fiche 2: Herziening richtlijn erkenning EU-beroepskwalificaties

BNC-fiche 3: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders

Intern OCW afgestemd
DUO, FEZ, HOenS, MBO, OPO, OVO, WJZ

Interdepartementaal afgestemd
BZK, BuZA, EZK, Fin, IenW, SZW, VWS, JenV

Extern OCW afgestemd
SBB, ATR

BNC-fiches Skills Portability Initiative

Aanleiding

Op 15 september heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het *Fair Labour Mobility Package* gepubliceerd, waarmee zij ambitieuze maatregelen voorstelt om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken. Dit pakket bestaat uit vijf wetgevende voorstellen, waarvan de drie acties uit het *Skills Portability Initiative* (SPI) voor OCW het meest relevant zijn. Voor elk onderdeel is een BNC-fiche geschreven. OCW is penvoerder voor één actie, de *Skills Portability Act.*

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het door OCW geschreven BNC-fiche over de *Skills Portability Act*.
- De overige twee bijgevoegde fiches zijn geschreven door EZK, maar hebben wel raakvlakken met OCW-beleid. OCW heeft hierop meegelezen. Indien u hierover opmerkingen heeft zullen wij EZK vragen deze te verwerken.

Kernpunten

- Het *Fair Labour Mobility Package* bestaat uit drie onderdelen en vijf wetgevende voorstellen, waarover in totaal ook vijf verschillende BNC-fiches worden geschreven:

    1. Herziening van het mandaat van de European Labour Authority (ELA)
       Deze herziening heeft als doel om het mandaat van de ELA te versterken waardoor grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale arbeidsinspecties nog beter en gerichter kan worden gefaciliteerd.
    2. De European Social Security Pass (ESSPASS)
       Dit betreft een digitale oplossing om socialezekerheidsrechten en -documenten over de grens sneller en eenvoudiger te kunnen verifiëren.
    3. Het *Skills Portability Initiative*
       Dit initiatief bevat drie instrumenten: (I) de *Skills Portability Act,* om het meenemen van kwalificaties te vereenvoudigen en het inzien van kwalificaties te verbeteren, (II) een herziening van de richtlijn beroepskwalificaties om de erkenning hiervan te stroomlijnen en (III) een nieuwe richtlijn voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders.

- SZW heeft het voortouw op de BNC-fiches over ELA en ESSPASS. Bij het SPI is OCW penvoerder voor het BNC-fiche over de *Skills Portability Act* en EZK voor de overige acties. De fiches staan geagendeerd voor de MR van 30 oktober. Omdat het SPI voor OCW relevant is, worden deze drie BNC-fiches aan u voorgelegd. De overige fiches hebben nauwelijks raakvlakken met OCW-beleid.

Toelichting op het Europese wetgevingsproces voor BNC-fiche SPA

- Er zijn veel zorgen over de gevolgen van de *Skills Portability Act.* Het huidige voorstel lijkt tot veel administratieve lasten voor de OCW-sectoren te leiden en heeft bovendien consequenties voor de OCW-begroting. De financiële baten liggen voor een groot deel bij werknemers en werkgevers, terwijl de lasten bij de onderwijssectoren en OCW-begroting terechtkomen. Het is daarom nog zeer de vraag of Nederland het voorstel wil steunen.
- In de Raad wordt er over het voorstel gestemd met gekwalificeerde meerderheid. Dit houdt in dat wanneer 55% van de lidstaten die samen 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen voorstemt, de Raad akkoord is met de wetgeving. Ook als Nederland tegenstemt is er dus een kans dat de wetgeving er komt. Dit is het meest gebruikte besluitvormingsproces voor EU-wetgeving. Er is nog niks bekend over de posities van andere lidstaten en dus ook niet over de kans dat dit voorstel het haalt. Tijdens de onderhandelingen zal het voorstel ook wijzigen. Zo zou de Raad bijvoorbeeld uit kunnen komen op een tegenvoorstel met minder administratieve lasten en financiële consequenties. Het is dus nog te vroeg om te stellen of Nederland het voorstel in de toekomst kan steunen of niet. Tijdens de onderhandelingen zal de Commissie ook veel zaken moeten verhelderen die ons gaan helpen bij die uiteindelijke beoordeling.
- Het doel van een BNC-fiche is daarom ook niet om de definitieve positie van Nederland nu al vast te leggen. Hoofdzaak is dat onze zorgen goed in het BNC-fiche staan. Dit zijn de contouren voor de Nederlandse onderhandelingsinzet. Als onze zorgen tijdens de onderhandelingen onvoldoende zijn weggenomen, kunnen we in een later stadium nog besluiten tegen het voorstel te stemmen. Hierbij wordt ook het krachtenveld meegenomen.

Toelichting

Hieronder vindt u toelichting op de drie voor u relevante BNC-fiche over de SPI-acties.

<u>BNC-fiche 1: Skills Portability Act (SPA)</u>
Inhoud

- Met de SPA beoogt de Commissie de informatievoorziening tussen lidstaten over door EU-burgers behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. Zo krijgen werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten toegang tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over kwalificaties en vaardigheden die binnen de EU zijn opgedaan. Ook krijgen zij toegang tot interoperabele en verifieerbare digitale bewijzen hiervan.

Afwegingen

- Voor OCW bevat de beoordeling van dit voorstel enkele belangrijke overwegingen. Deze richten zich allereerst op de proportionaliteit. Het voorstel leidt tot hoge uitvoeringslasten en heeft ook financiële consequenties. Daarbij is er op dit moment nog onvoldoende informatie om een volledige kosten-batenafweging te maken. De beoordeling van de proportionaliteit van het voorstel is daarom deels negatief. Voor een positieve beoordeling zal het voorstel eerst aan de Nederlandse zorgen tegemoet moeten komen.
- Eenzelfde afweging geldt voor de vraag of dit voorstel al dan niet geldt voor formeel, of ook voor non-formeel behaalde kwalificaties en vaardigheden. Hoewel de relevantie van dit voorstel toeneemt wanneer beide worden meegenomen leidt dit tot lastige uitvoeringsvraagstukken. OCW is als

ministerie immers niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van niet door OCW erkende opleidingen. Daarom pleit OCW ervoor dat de huidige focus op formele opleidingen behouden blijft.
- De financiële consequenties van het voorstel zijn ook een belangrijk aandachtspunt. Deze zijn nog onvoldoende inzichtelijk voor een definitief oordeel. In het fiche is opgenomen dat het kabinet het uiteindelijke oordeel over de proportionaliteit van dit voorstel onder meer laat afhangen van deze financiële consequenties en hier duidelijkheid over zal vragen bij de Commissie.

<u>BNC-fiche 2: Herziening van de Richtlijn beroepskwalificaties</u>
Inhoud
- Met het voorstel beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor professionals die in een andere lidstaat willen werken meer digitaal, transparant en voorspelbaar te maken. Professionals krijgen via een nieuwe 'European Digital Recognition Solution' (EDRS) duidelijker inzicht in de vereisten, benodigde documenten en voortgang van hun aanvraag.
- Het voorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van welke beroepen gereglementeerd kunnen worden door lidstaten en de criteria voor het reglementeren van beroepen. Dit blijft ongewijzigd en een nationale bevoegdheid. Het voorstel ziet dus vooral op het versimpelen van het proces, niet op de inhoud.

Beoordeling
- Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om erkenningsprocedures te verbeteren. Een goed functionerend systeem voor erkenning van beroepskwalificaties is van groot belang voor een goed werkende interne markt.
- Er zijn wel een aantal aandachtpunten. Ten eerste de uitvoerbaarheid. Deze is sterk afhankelijk van de gereedheid van digitale systemen en kan nu nog onvoldoende worden gegarandeerd. Ten tweede heeft ook dit voorstel potentieel veel administratieve lasten tot gevolg die zo veel mogelijk moeten worden beperkt. En tot slot mist het kabinet in het voorstel aandacht voor een aantal relevante maatregelen, zoals het vereenvoudigen van RefProf, de openbare online databank van de Commissie voor gereglementeerde beroepen.

<u>BNC-fiche 3: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders</u>
Inhoud
- Het voorstel introduceert een kader voor de erkenning van beroepskwalificaties van mensen buiten de EU die binnen de EU willen werken. Het gaat hierbij om erkenning voor toegang tot gereglementeerde beroepen en erkenning van kwalificaties als onderdeel van een migratie- en verblijfsprocedure. Er wordt ook voorgesteld in bepaalde situaties kwalificaties uit derde landen automatisch te erkennen.

Beoordeling
- Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel, want het harmoniseren van de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties van

derdelanders kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Voor zover nationale beroepseisen in stand kunnen blijven en autoriteiten de mogelijkheid behouden om, waar noodzakelijk, aanvullende maatregelen te nemen, heeft het kabinet daarom een positieve grondhouding.
- Het kabinet is wel kritisch op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde harmonisatie van de automatische erkenning van bepaalde kwalificaties uit derde landen en de voorgestelde maatregelen inzake taalvereisten.
- Daarbij wijst het kabinet op nationale nuances en verschillen in kwaliteit tussen onderwijs- en opleidingsstelsels. Het kabinet stelt in het fiche een aantal voorwaarden en waarborgen waaraan tegemoet moet worden gekomen voordat NL het voorstel kan steunen: er moet voldoende nationale beoordelingsruimte blijven voor toetsing en erkenning van beroepskwalificaties uit derde landen, de uitkomsten van de Europese verificatie van de kwalificatiedocumenten mag niet bepalend zijn voor de erkenningsbeoordeling door de bevoegde instanties van de lidstaten zelf, vertrouwde beoordelingsinstanties moeten daadwerkelijk onafhankelijk zijn en over voldoende deskundigheid beschikken en de beoordelingstermijnen moeten realistisch zijn.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

redacted on: 29-10-2026

- Redaction (1 redaction)

---

1 Privilege / Exemption reason used:

1 -- "Persoonsgegeven" (1 instance)

Redacted pages:

Page 1, Persoonsgegeven, 1 instance

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

*Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Ja**

Internationaal Beleid

1 - Persoonsgegeven

Datum
6 oktober 2026

Referentie
66619288

Bijlagen
1: BNC-fiche Culturele Hoofdsteden van Europa

2: Commissievoorstel voor de hernieuwde actie van de Culturele Hoofdsteden van Europa

Intern OCW afgestemd
EenK, IB

Extern OCW afgestemd
EZK

BNC-fiche Culturele Hoofdsteden van Europa

Aanleiding

De Europese Commissie heeft op 10 september 2026 een voorstel gepubliceerd om de reeds bestaande Actie Culturele Hoofdsteden van Europa (ECoC) te verlengen en vernieuwen voor de periode 2034-2047. Over dit voorstel is door OCW een Beoordeling Nieuw Commissievoorstel-fiche (BNC-fiche) geschreven (zie achtergrond voor toelichting BNC-fiches). Volgens de reguliere behandelingstermijn dient een fiche binnen 6 weken in de Kamer te liggen. Dat is in dit geval niet gelukt. De Kamer wordt hierover geïnformeerd met een uitstelbrief.

Hierbij leggen we dit fiche graag voor, zodat we eventuele opmerkingen tijdig kunnen verwerken. De versie van het fiche dat hieruit voortkomt zal op 21 oktober in de BNC-vergadering worden behandeld.

Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met het BNC-fiche, of heeft u nog opmerkingen?

Kernpunten

- De actie ECoC bestaat al sinds 1985. Het huidige besluit (nr. 445/2014/EU) verloopt in 2033. Een nieuwe rechtsgrondslag is nodig om de continuïteit van het initiatief te waarborgen.
- Het voorstel bouwt voort op de successen van de vorige edities van de actie, maar introduceert ook enkele wijzigingen, met het doel de actie te simplificeren en de Europese dimensie, langetermijnstrategie en verduurzaming meer naar voren te laten komen.
- Ambtelijk heeft OCW het voorstel positief beoordeeld: we zijn tevreden over de eerdere edities van dit voorstel en staan positief tegenover het voortzetten hiervan. Daarnaast kunnen we ons in algemene zin vinden in de voorgestelde wijzigingen. Wel hebben we nog een aantal vragen wat betreft de concretisering en praktische uitwerking van enkele voorstellen.
- Het fiche wordt op 21 oktober interdepartementaal besproken in de wekelijkse BNC-vergadering. Volgens de planning staat het fiche vervolgens 27 oktober op de agenda van de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) en op 30 oktober op de agenda van de Ministerraad (MR).

Toelichting

Kernpunten voorstel

- De wijzigingen in het voorstel t.o.v. de lopende actie beslaan een aantal kernpunten: de mogelijkheid voor groepen steden om mee te doen; uitbreiding van de jury; en de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de titel in te trekken.

Kernpunten BNC-fiche

- In het BNC-fiche wordt het voorstel overwegend positief beoordeeld, op basis van ervaringen met de eerdere edities van de acties en het doel van de wijzigingen. Wel wijzen we in het fiche op een aantal aandachtspunten.
- In het fiche stellen we enkele vragen bij de praktische uitwerking van verschillende voorstellen. Zo is het nog onduidelijk hoe een gedeeld bod van een groep steden (over landsgrenzen heen) er in de praktijk uit zal zien.
- In het fiche benadrukken we dat het intrekken van de titel enkel als uiterst middel benut moet worden, met goede betrokkenheid van de lidstaten.
- De (incidentele) financiële consequenties die voortvloeien uit de ECoC voor de Nederlandse Rijksoverheid zullen moeten worden gedekt vanuit artikel 14 van de OCW begroting.
- De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd. Het kabinet hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijke effectenbeoordeling op grond van de 'Agenda voor betere regelgeving' van de Commissie.[1] Tegelijkertijd constateren we in het fiche dat het gaat om de voortzetting van een bestaande actie, waar een uitgebreide evaluatie van is gedaan, met beperkte aanpassingen.

Achtergrond

Het BNC-proces

BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Een BNC-fiche geeft het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van een nieuw Europees voorstel weer, waarmee de Nederlandse regering de onderhandelingen op Europees niveau ingaat. Een BNC-fiche geeft een korte samenvatting van een voorstel van de Europese Commissie en inventariseert de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse praktijk. Het wordt opgesteld door de interdepartementale BNC-werkgroep.

Die werkgroep bespreekt alle nieuwe voorstellen voor beleid en wet- en regelgeving van de Europese Commissie. De BNC bestaat uit ambtenaren van de directie Internationale en/of EU-zaken van elk ministerie en wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast vertegenwoordigers van de ministeries zijn ook de koepelverenigingen van de decentrale overheden, de VNG en het IPO, vertegenwoordigd in deze werkgroep. De voornaamste taak van de werkgroep is het signaleren en het inschatten van de gevolgen van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Wanneer de voorstellen voldoende relevant zijn, zal door de werkgroep een BNC-fiche worden geschreven.

[1] Kamerstukken 2023-24, 21501, nr. 30-621

Voor het schrijven van een BNC-fiche wordt een eerstverantwoordelijk ministerie aangewezen dat als penvoerder zal optreden bij het opstellen van het fiche. Deze penvoerder stemt het fiche altijd interdepartementaal af via meeleesrondes, zodat de opmerkingen van de inhoudelijk experts voorafgaand aan de BNC-vergadering zijn verwerkt. Wanneer het conceptfiche is opgesteld en besproken in de werkgroep BNC, zal het na vaststelling worden toegezonden aan de CoCo. De CoCo is verantwoordelijk voor het voorbereiden van besluitvorming in de ministerraad ten aanzien van EU-dossiers. Binnen de CoCo wordt het Nederlands standpunt ten aanzien van het nieuw Commissievoorstel of voornemen wederom interdepartementaal afgestemd. Hierna zal in de ministerraad het fiche definitief worden vastgesteld. Daarna wordt het BNC-fiche in een beknopte versie verstuurd naar de Eerste en Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

redacted on: 29-10-2026

- Redaction (1 redaction)

---

1 Privilege / Exemption reason used:

1 -- "Persoonsgegeven" (1 instance)

Redacted pages:

Page 1, Persoonsgegeven, 1 instance

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

DG Digitaliseringsbeleid Samenleving en Overheid (i.o.)

Auteur
[redacted]

Datum aangemaakt
13 oktober 2026

Kenmerk
DGDSO/108689161

Kopie aan

Bijlage(n)
1

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken – Digitale Economie en Soevereiniteit

nota
TER BESLISSING

BNC-fiche Verordening inzake EU KIDS Act

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding

- Op 17 september jl. publiceerde de Europese Commissie de EU KIDS Act (Keeping Internet Digital Spaces Accountable and Trustworthy), met bijgaand een mededeling om minderjarigen online te beschermen.

Advies

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de inhoud van het bijgevoegde BNC-fiche.
- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met doorgeleiding van het fiche naar het BNC-overleg op 21 oktober, de Coördinatie Commissie (CoCo) op 27 oktober en de MR (als hamerstuk) op 30 oktober, waarna het fiche aan het parlement zal worden verstuurd.

Kernpunten

- De Commissie doet via de EU KIDS Act een voorstel voor: 1) een minimumleeftijd voor sociale media en videoplatforms, 2) veiligheidseisen aan het ontwerp van diensten (*safety by design*), 3) ouderlijk toezicht en verificatiemogelijkheden voor ouderlijke verantwoordelijkheid, 4) online leeftijdscontroles, 5) toezicht en handhaving.
- Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de EU KIDS Act en bijgaande mededeling, maar heeft nog een aantal aandachtspunten (zie verder onder Inhoud BNC-fiche).
- Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft geconcludeerd dat de regeldrukgevolgen onvoldoende in beeld zijn gebracht en adviseert daarom om de gevolgen van de KIDS Act voor de regeldruk, burgers en bedrijven in Nederland in kaart te brengen. In aanvulling daarop moet inzichtelijk worden gemaakt of de verordening werkbaar is voor verzorgers, met name waar het gaat om leeftijdsverificatie en ouderlijke verantwoordelijkheid. Nederland zal de punten van het ATR bij de

Ontvangen BPZ

Commissie onder de aandacht brengen en er zal nog een nationale regeldruk toets plaatsvinden.
- Het Iers voorzitterschap heeft ervoor gekozen om het EU KIDS Act voorstel in de Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport te behandelen. Hier is het ministerie van OCW eerstverantwoordelijk voor.

Toelichting
Hier onder vindt u de toelichting betreffende de inhoud van het fiche.
- Het kabinet:
    - is vooralsnog positief over de reikwijdte van het voorstel en de keuze om verplichtingen te stellen aan digitale diensten. Het kabinet wil voorkomen dat nieuwe technologieën, die schadelijke risico's voor kinderen hebben, buiten de reikwijdte van de verordening vallen;
    - onderschrijft de brede aanpak van de Commissie hanteert en het uitgangspunt dat de bewijslast om aan te tonen of een dienst veilig genoeg is voor kinderen in beginsel bij de platforms moet liggen;
    - is positief over het voorstel van de Commissie om de regels te harmoniseren, zodat er geen lappendeken ontstaat van verschillende nationale maatregelen;
    - is positief over het voorstel voor een Europese minimumleeftijd en een geharmoniseerd kader voor leeftijdscontroles zolang online diensten onveilig zijn, maar blijft aandacht vragen voor de bescherming van fundamentele rechten. Het kabinet wacht de aangekondigde impact assessments van de Commissie af. Het uitgangspunt moet blijven dat kinderen toegang moeten krijgen tot sociale media, indien deze veilig genoeg zijn of worden;
    - heeft vraagtekens bij de uitgebreide inzet op ouderlijk toezicht in het voorstel, vanwege privacygerelateerde risico's bij de verificatie van ouderlijke verantwoordelijkheid en risico's op ongelijkheid tussen kinderen met actieve ondersteuning en kinderen zonder;
    - heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit, subsidiariteit en bevoegdheid van de meeste aspecten van het voorstel. Ten aanzien van de minimumleeftijd en de inzet van leeftijdscontroles kan dit oordeel nog niet bevestigd worden, omdat deze voorstellen nadere onderbouwing behoeven;
    - houdt de verwachte financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk en concurrentiekracht scherp in de gaten. Het kabinet spant zich in om de uitvoering en handhaving van de verordening zoveel mogelijk aan te laten sluiten op bestaande structuren van de DSA, AI-Verordening en AVG.
- Een meerderheid van de lidstaten lijkt positief over de doelstellingen uit de KIDS Act, maar moet het voorstel nog verder bestuderen.

Akkoord, H

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Directoraat-generaal
Economie en Digitalisering
Directie Mededinging en Consumenten

Auteur
[redacted]

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
13 oktober 2026

Kenmerk
DGED-DMC / 108674157

RT-0000162914

Kopie aan
[redacted]

Bijlage(n)
2

nota
TER BESLISSING

BNC-fiche Skills Portability Initiative

Parafenroute
[redacted]

Aanleiding

- Op 15 september 2026 heeft de Europese Commissie het Fair Labour Mobility Package gepubliceerd. Onderdeel hiervan is het Skills Portability Initiative (hierna: SPI). In het SPI stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om arbeidsmobiliteit te versterken. EZK is penvoerder voor twee acties van de drie acties onder het SPI. Graag uw akkoord op beide BNC-fiches voor 21 oktober.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met doorgeleiding van de fiches naar het BNC-overleg op 21 oktober, de Coördinatie Commissie (CoCo) op 27 oktober en de MR (als hamerstuk) op 30 oktober, waarna het fiche aan het parlement zal worden verstuurd.

Kernpunten

- Een goed functionerend systeem voor erkenning van beroepskwalificaties is van groot belang voor een goed werkende interne markt. In de Taskforce Toekomstige Welvaart en Vestigingsklimaat, traject interne markt, is dit bekrachtigd.
- Met het *Herziening richtlijn erkenning EU-beroepskwalificaties* voorstel beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties te verbeteren en te digitaliseren. Nederland is voornemens om dit voorstel te steunen.
- Met de herziening van de *Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders* beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties van derdelanders te harmoniseren en te versnellen. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel, maar benadrukt het belang van voldoende waarborgen voor de kwaliteit en veiligheid van de beroepsuitoefening.

Directoraat-generaal
Economie en Digitalisering
Directie Mededinging en Consumenten

Kenmerk
DGED-DMC / 108674157

- Een derde voorstel van de SPI, de nieuwe Skills Portability Act, richt zich op vereenvoudiging van het meenemen van vaardigheden en valt onder de verantwoordelijkheid van OCW. SZW is verantwoordelijk voor de overige voorstellen van het overkoepelende Fair Labour Mobility Package (herziening mandaat European Labour Authority en European Social Security Pass).

Toelichting

BNC-fiche 1: Herziening van de Richtlijn beroepskwalificaties

Inhoud

- Met het voorstel beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor professionals die in een andere lidstaat willen werken meer digitaal, transparant en voorspelbaar te maken.
- Het voorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van welke beroepen gereglementeerd kunnen worden door lidstaten en de criteria voor het reglementeren van beroepen. Dit blijft een nationale bevoegdheid.

Beoordeling

- Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om erkenningsprocedures te verbeteren. Een goed functionerend systeem voor erkenning is van groot belang voor een goed werkende interne markt.
- Aandachtpunten zijn: de uitvoerbaarheid is sterk afhankelijk van de gereedheid van digitale systemen. Het kabinet mist in het voorstel aandacht voor een aantal maatregelen, zoals het vereenvoudigen van de databank, en verbeteringen aan het waarschuwingsmechanisme voor beroepsverboden.

BNC-fiche 2: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders

Inhoud

- Het voorstel introduceert een kader voor de erkenning van beroepskwalificaties van mensen uit niet-EU-landen, die binnen de EU willen werken. Het gaat hierbij om erkenning voor toegang tot gereglementeerde beroepen en erkenning van kwalificaties als onderdeel van een migratie- en verblijfsprocedure. Er wordt ook voorgesteld in bepaalde situaties kwalificaties uit derde landen automatisch te erkennen.

Beoordeling

- Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel. Voor zover nationale beroepseisen in stand kunnen blijven en autoriteiten de mogelijkheid behouden om, waar noodzakelijk, aanvullende maatregelen te nemen, heeft het kabinet een positieve grondhouding.
- Het kabinet is kritisch op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde harmonisatie van de automatische erkenning van bepaalde kwalificaties uit derde landen en de voorgestelde maatregelen inzake taalvereisten.
- Het kabinet stelt een aantal voorwaarden: er moet voldoende nationale beoordelingsruimte blijven voor toetsing en erkenning van beroepskwalificaties uit derde landen, de uitkomsten van de Europese verificatie van de kwalificatiedocumenten mogen niet bepalend zijn voor de erkenningsbeoordeling door de bevoegde instanties van de lidstaten zelf, vertrouwde beoordelingsinstanties moeten daadwerkelijk onafhankelijk zijn en over voldoende deskundigheid beschikken en de beoordelingstermijnen moeten realistisch zijn.

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat-generaal Natuur en Visserij
Team Visserij
[redacted]

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
12 oktober 2026

Kenmerk
DGNV-V / 108653331

RT-0000162720

Kopie aan

Bijlage(n)

nota
TER BESLISSING

BNC-fiche Amendering EMFAF-verordening

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding
Op 21 september 2026 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepubliceerd voor de wijziging van de Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur verordening (hierna: EMFAF-verordening). Middels de voorgestelde wijzigingen tracht de Commissie de EMFAF-verordening te versimpelen en te flexibiliseren, zodat lidstaten gemakkelijker steun kunnen verlenen voor onder meer de visserij- en aquacultuursector. Bijgevoegd bij deze nota vindt u het concept BNC-fiche, dat op 21 oktober wordt besproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 27 oktober in de CoCo.

Geadviseerd besluit
- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met dit concept BNC-fiche. U wordt gevraagd vóór 21 oktober uw reactie te geven, in verband met de bespreking in de BNC en doorgeleiding naar de CoCo en MR.

Kernpunten
- De aanleiding tot de wijziging van de EMFAF-verordening is gelegen in het feit dat de Commissie bij de mid-term evaluatie van het EMFAF feedback van lidstaten, stakeholders en adviesraden heeft ontvangen dat de mogelijkheden van het EMFAF beperkt zijn.
- De lastige en soms onmogelijke financiering voor vlootvernieuwing en energie-efficiëntie zijn bekende hiaten van de EMFAF-verordening, welke de flexibiliteit en investeringen in de weg staan.
- Het voorstel beoogt de EMFAF-verordening te wijzigen om het implementeren ervan toegankelijker te maken en de uitvoering ervan voor lidstaten en begunstigden te vergemakkelijken.
- De wijzigingen zorgen er ook voor dat de overeenkomst inzake visserijsubsidies van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die is goedgekeurd tijdens de twaalfde Ministeriële Conferentie van de WTO van 17 juni 2022, door de EU geratificeerd op 7 juni 2023 en in werking getreden op 15 september 2025, volledig in het EU-recht wordt omgezet.
- Concreet kunnen de wijzigingen worden onderverdeeld in vijf categorieën:

1. Wijzigingen betreffende de omzetting van de WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies;
2. Wijzigingen betreffende de energietransitie;
3. Wijzigingen met betrekking tot de sociaaleconomische vooruitzichten van de sector;
4. Wijzigingen om extra milieuprikkels te bieden; en
5. Wijzigingen met betrekking tot de verbetering van veiligheid op zee.

- Het omzetten van de WTO-overeenkomst inzake visserijsubsidies heeft als gevolg dat vissersvaartuigen die betrokken zijn bij illegale, ongemelde of ongereglementeerde visserij (hierna: IOO-visserij) niet in aanmerking dienen te komen voor steun uit het EMFAF.
- De Commissie tracht verder de artikelen die subsidiëring van motoren en modernisering van vissersvaartuigen onder de 24 meter aan te pakken.
- Zo stelt de Commissie voor dat complexe verduurzamingsvereisten voor de vervanging of modernisering van motoren wordt versimpeld.
- Ook wil de Commissie de mogelijkheden voor sanering van aalvissers vergemakkelijken en de mogelijkheden voor stilligsubsidies als gevolg van een vermindering van vangstmogelijkheden verbreden.
- Lidstaten zullen over de komende maanden de kans krijgen om te reageren op het voorstel, hierover te spreken en te onderhandelen.
- Daarnaast kunnen lidstaten wijzigingsvoorstellen doen om de verordening beter te laten aansluiten bij hun wensen.
- Uiteindelijk zal er een voorstel moeten komen waar de meerderheid van het Parlement en de Commissie zich in kunnen vinden, waarna de verordening gewijzigd zal worden.

<u>Nederlandse beoordeling voorstel</u>

- het kabinet heeft nog twijfels over het voorstel van de Commissie en benadrukt het belang van de ondersteuning van vissers, kwekers, wetenschappers en andere belanghebbenden om de visserij- en aquacultuursector te verduurzamen.
- Ook benadrukt het kabinet de naleving van visserijregels, waaronder het GVB. Het ondersteunen van ondernemers die deze regels niet naleven druist in tegen de voorschriften van het GVB.
- Het kabinet heeft echter zorgen bij de uitwerking van de implementatie van de WTO-overeenkomst. Deze wijziging ziet namelijk ook op de terugvordering van steun indien er tussen subsidieverlening en subsidievaststelling een positieve vaststelling inzake IOO-visserij wordt gemeld.
- Hiermee ontstaat een nieuwe controleverplichting met bijbehorende uitvoeringslasten die momenteel nog niet zijn ingeregeld, en, wanneer de wijziging van kracht wordt, wel ingeregeld zullen moeten worden, ook voor verleende subsidies.
- Hoewel het kabinet positief staat tegenover de wijzigingen die de flexibiliteit van steun voor motoren verwelkomt, is de beperking van deze flexibilisering voor vaartuigen tot 24 meter betreuringswaardig.
- Het kabinet benadrukt dat er voor vaartuigen groter dan 24 meter ook een verduurzamingsslag te maken valt als het gaat om motorisering, zoals een hybride voortstuwing.

- Het kabinet is positief over de wijzigingen die de mogelijkheden voor sanerings- of stilligsteun vergroot.
- Hoewel het kabinet een groot deel van de wijzigingen steunt, is het feit dat deze wijzigingen eigenlijk te laat komen om nog geïmplementeerd te kunnen worden teleurstellend.
- Over het voorstel moet nog onderhandeld worden, wat betekent dat de EMFAF-verordening waarschijnlijk pas in de loop van 2027 gewijzigd is.
- De tijd die dan nog resteert om subsidieregelingen op te stellen vóór het einde van het EMFAF (eind 2027) is dan eigenlijk te kort.
- Bovendien heeft Nederland voor alle middelen onder het EMFAF al een bestemming gevonden.
- Daarom zal Nederland naar alle waarschijnlijkheid geen gebruik maken van de extra mogelijkheden die het voorstel tracht te bieden.

Toelichting

Krachtenveld

- Tijdens de Landbouw- en Visserijraad op 28-29 september is het voorstel voor het eerst besproken.
- Veel lidstaten verwelkomden het voorstel van de Commissie en benadrukten de noodzaak tot vereenvoudigen en het vergroten van de flexibiliteit van het EMFAF.
- Volgens lidstaten belemmert het huidige EMFAF de transformatie van de visserijsector, doordat onder andere investeringsmaatregelen voor de energietransitie en generatievernieuwing alleen onder strikte voorwaarden kunnen worden toegekend.
- Nederland gaf aan te betreuren dat de huidige richtlijnen voor staatssteun in de visserij- en aquacultuursector strenge beperkingen opleggen aan investeringen in nieuwe vaartuigen of de modernisering van motoren.
- Andere lidstaten onderstreepten ook het belang van een toekomstbestendige vloot en wezen op de noodzaak van moderniseren en verduurzamen.
- Daarbij benoemden meerdere lidstaten dat het belangrijk is het vlootcapaciteitmanagement opnieuw te bekijken.
- Nederland bracht in dit kader in dat het plafond voor de vlootcapaciteit de energietransitie belemmert.
- Enkele lidstaten wezen ook op de noodzaak om de arbeidsomstandigheden en de veiligheid aan boord te verbeteren.
- Nederland, samen met enkele andere lidstaten, wees op de tekortkoming in het EMFAF voor investeringen voor schepen langer dan 24 meter.
- Veel lidstaten benoemden dat de wijzigingsvoorstellen van het EMFAF laat zijn en het daardoor moeilijk is deze nog te implementeren en toe te passen.
- Opgeroepen werd daarom om de wijzigingen snel goed te keuren en te komen tot een overgangsregeling.
- Nederland bracht in dat Nederland al een bestemming heeft voor de beschikbare middelen voor de programmaperiode vanuit het EMFAF en de wijzigingen dus niet toegepast kunnen worden.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1

TER BESLISSING

Directie [redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
5 oktober 2026

nota

BNC fiches pakket eerlijke arbeidsmobiliteit

Onze referentie
2026-[redacted]

Opgesteld door
Persoonsgegevens

Uiterlijk bij
12 oktober 2026

Bijlage(n)
4

Aanleiding

- De Europese Commissie heeft op 15 september 2026 het pakket eerlijke arbeidsmobiliteit (‘*Fair Labour Mobility Package*’) gepresenteerd. Het pakket bevat:
  - I. Een verordening voor een Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS)
  - II. Een herziening van de verordening over de Europese Arbeidsautoriteit (ELA)

  Het *Skills Portability Initiative,* dit bevat*:*
  - III. Een verordening inzake de overdraagbaarheid van vaardigheden
  - IV. Een herziening van de richtlijn voor de erkenning van beroepskwalificaties
  - V. Een richtlijn over de erkenning van de beroepskwalificaties van derdelanders
- Met deze nota leggen wij u de twee BNC-fiches voor die door SZW zijn opgesteld (I en II). Ook leggen wij u een fiche voor V voor. Dit fiche is opgesteld door EZK in nauwe samenwerking met SZW. De twee andere fiches uit het pakket (III en IV) raken minder direct aan SZW. Hierover informeren wij u enkel middels deze nota.
- Vanwege het herfstreces leggen wij u tevens uitstelbrieven voor de Eerste en Tweede Kamer voor.
- Op basis van de behandeling in de BNC en CoCo kunnen de fiches nog worden aangepast. Mocht dat het geval zijn, dan informeren we u hierover in de MR-annotatie.
- De fiches worden op 21 oktober in de BNC en op 27 oktober in de CoCo besproken. Ze liggen voor in de MR van 30 oktober en zullen vervolgens gedeeld worden met de Staten-Generaal.

akkoord

Geadviseerd besluit

- Wij vragen u de bijgevoegde uitstelbrief te ondertekenen en voor het 2 herfstreces aan de Kamer te verzenden.
- Wij vragen uw akkoord op de concept-fiches. Graag ontvangen we uw reactie uiterlijk maandag 19 oktober.

Kernpunten

I. Verordening Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS)

Inhoud

- Het voorstel introduceert een digitaal kader voor het aanvragen, afgeven en grensoverschrijdend verifiëren van socialezekerheidsdocumenten.

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - BNC fiches pakket eerlijke arbeidsmobiliteit

Pagina: 1

Nummer: 1	Auteur: Vijlbrief, J.A.	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald
Nummer: 2	Auteur: Vijlbrief, J.A.	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald

- Documenten worden standaard digitaal, met een fysiek document (met digitale beveiligingskenmerken) als alternatief. Nu wordt vaak nog gebruik gemaakt van fysieke documenten.
- De digitale documenten worden opgenomen in de EUDI-wallet, een nog in ontwikkeling zijnde digitale portemonnee waarin EU-burgers straks officiële overheidsdocumenten kunnen opslaan en uitwisselen.

Beoordeling
- Positieve beoordeling: het kabinet omarmt de doelstellingen van het voorstel om administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlagen en grensoverschrijdende handhaving en fraudebestrijding te vergemakkelijken.
- Aandachtspunten: (1) de daadwerkelijke vormgeving van de digitale oplossing wordt grotendeels bepaald via gedelegeerde en uitvoeringshandelingen; belangrijk dat lidstaten hierin voldoende zeggenschap behouden (2) De voorgestelde implementatietermijnen zijn te ambitieus.
- Het krachtenveld lijkt gunstig voor NL. Er is brede steun voor de doelstellingen, maar de haalbaarheid van de implementatietermijnen en de uitvoerbaarheid voor nationale instellingen is een breed gedeelde zorg onder lidstaten.
- NB: het fiche is breed afgestemd met UWV, SVB, CAK, Zorgverzekeraars Nederland en VECOZO (communicatiepunt zorg). Gezien de overlap met VWS-terrein, wordt het fiche ook aan MVWS voorgelegd.

II. Verordening herziening Europese Arbeidsautoriteit (ELA)

Inhoud
- De ELA is in 2019 opgericht. De ELA ondersteunt nationale autoriteiten bij de handhaving van EU-regels op het terrein van arbeidsmobiliteit en de onderlinge grensoverschrijdende samenwerking daartoe. Met dit voorstel wordt het mandaat van de ELA versterkt.
- Meer specifiek beoogt de Commissie om (1) de toegang tot informatie en advies voor mensen die binnen de EU over de grens werken, inclusief derdelanders, en werkgevers te verbeteren (2) meer gerichte gezamenlijke inspecties in grensoverschrijdende gevallen mogelijk te maken, ook wanneer derdelanders betrokken zijn (3) het aantal personen dat gebruikmaakt van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te vergroten en het aantal succesvolle arbeidsmatches te verhogen en (4) het aantal grensoverschrijdende geschillen te verminderen.

Beoordeling
- Positieve beoordeling: het voorstel sluit goed aan bij de Nederlandse prioriteiten zoals geïdentificeerd in een eerder opgesteld *position paper*. De huidige ELA-verordening kent lacunes, waardoor de ELA wordt beperkt in het effectief uitvoeren van haar taken. Met dit voorstel wordt het ELA mandaat op deze punten gericht versterkt.
- In lijn met het Nederlandse *position paper* spreekt het kabinet in het BNC-fiche steun uit voor het versterken en verduidelijken van het mandaat van de ELA ten aanzien van derdelanders, waaronder gedetacheerde derdelanders. Derdelanders spelen namelijk een steeds grotere rol op de Europese arbeidsmarkt, maar zijn ook kwetsbaar voor misstanden.
- In het verlengde hiervan verwelkomt het kabinet de aankondiging in de overkoepelende mededeling bij het pakket dat de Commissie voornemens is om een initiatief te lanceren om het juridisch kader rondom de detachering van derdelanders te verduidelijken. Nederland heeft hier actief voor gepleit.
- Ook is het goed dat de ELA toegang krijgt tot meer informatiebronnen en expliciet de bevoegdheid krijgt om persoonsgegevens te verwerken. Daarbij verwelkomt het kabinet dat wordt verduidelijkt dat ELA zelf grensoverschrijdende inspecties kan initiëren en is het voorstander van het

zogenaamde 'comply-or-explain' principe, waarbij lidstaten bij niet deelname gegronde redenen moeten aandragen waarom zij niet willen deelnemen aan de inspectie. Hierdoor kan de ELA betere EU-brede risicoanalyses uitvoeren, grensoverschrijdende misstanden identificeren en daarmee lidstaten gericht ondersteunen om misstanden aan te pakken.
- Opletpunt hierbij is dat dit (privacy) technisch op een goede manier gerealiseerd dient te worden. Ook heeft het kabinet nog vragen over de rol van buitenlandse inspecteurs tijdens een gezamenlijke inspectie.

Krachtenveld
- Alle lidstaten verwelkomen het voorstel, maar er is wel sprake van verdeeldheid binnen het krachtenveld t.a.v. het ambitieniveau voor de voorgestelde wijzigingen.
- De voorgestelde versterking van de rol van de ELA in grensoverschrijdende inspecties leidt bijvoorbeeld bij een deel van de Raad tot vragen. Ook heeft een deel van de lidstaten vragen over de toegang van de ELA tot meer informatiebronnen.
- Naar verwachting kan het voorstel op brede steun rekenen in het Europees Parlement.

V. Richtlijn erkenning kwalificaties onderdanen derde landen

Inhoud
- Het voorstel introduceert een kader voor de erkenning van beroepskwalificaties van beroepsbeoefenaars van buiten de EU die binnen de EU willen werken. Het gaat hierbij om erkenning voor toegang tot gereglementeerde beroepen en erkenning van beroepskwalificaties als onderdeel van een migratie- en verblijfsprocedure. Er wordt voor een korte lijst sleutelberoepen ook voorgesteld beroepskwalificaties uit derde landen automatisch te erkennen.
- Met dit voorstel worden geen nationale beroepseisen geharmoniseerd of afgeschaft. Ook bevat het voorstel geen doelstellingen waar het de werving van beroepsbeoefenaars, arbeidskrachten of migratie anderszins betreft. Het voorstel gaat ook niet over de voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt. Wel kan het voorstel invloed hebben op de verblijfsduur tijdens de aanvraagperiode voor erkenning.

Beoordeling
- Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel, want het harmoniseren van de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties van derdelanders kan een bijdrage leveren aan een goed functionerende Europese arbeidsmarkt en de Nederlandse economie. Voor zover nationale beroepseisen in stand kunnen blijven en autoriteiten de mogelijkheid behouden om, waar noodzakelijk, aanvullende maatregelen te nemen, heeft het kabinet daarom een positieve grondhouding.
- Arbeidsmigratie van buiten de EU is vraaggestuurd en selectief: derdelander werknemers kunnen in beginsel pas worden toegelaten zodra de toegevoegde waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt is aangetoond.
- Het kabinet is kritisch op de haalbaarheid van de korte doorlooptijden voor erkenning, de mogelijke gevolgen van de voorgestelde harmonisatie van de automatische erkenning van bepaalde kwalificaties uit derde landen (vooral op gezondheids- en veiligheidsterrein) en de voorgestelde maatregelen inzake taalvereisten. Zo mag taal niet meer leidend zijn bij het afwijzen van een erkenningsprocedure.
- Daarbij wijst het kabinet op nationale verschillen in kwaliteit tussen onderwijs- en opleidingsstelsels. Het kabinet stelt in het fiche een aantal voorwaarden en waarborgen waaraan tegemoet moet worden gekomen voordat Nederland het voorstel kan steunen: 1) er moet voldoende nationale beoordelingsruimte blijven voor toetsing en erkenning van beroepskwalificaties uit derde landen,

2) de uitkomsten van de Europese verificatie van de kwalificatiedocumenten mag niet bepalend zijn voor de erkenningsbeoordeling door de bevoegde instanties van de lidstaten zelf, 3) vertrouwde beoordelingsinstanties moeten daadwerkelijk onafhankelijk zijn en over voldoende deskundigheid beschikken en 4) de beoordelingstermijnen moeten realistisch zijn.

Ter informatie

III. Verordening 'Skills Portability Act' (SPA)
Inhoud

- Met de SPA beoogt de Commissie de informatievoorziening tussen lidstaten over door EU-burgers behaalde kwalificaties en vaardigheden te verbeteren. Zo krijgen werknemers, werkgevers en nationale autoriteiten toegang tot betrouwbare en vergelijkbare informatie over kwalificaties en vaardigheden die binnen de EU zijn opgedaan. Ook krijgen zij toegang tot interoperabele en verifieerbare digitale bewijzen hiervan.

Beoordeling

- De beoordeling van de proportionaliteit van dit voorstel in het fiche is positief, maar met aandacht voor de uitvoeringslasten. Eenzelfde afweging geldt voor de vraag of dit voorstel al dan niet geldt voor non-formeel behaalde kwalificaties en vaardigheden. Hoewel de relevantie van dit voorstel toeneemt wanneer ook non-formeel behaalde kwalificaties worden meegenomen, leidt dit tot lastige uitvoeringsvraagstukken.
- De financiële consequenties van het voorstel zijn ook een belangrijk aandachtspunt. Deze zijn nog onvoldoende inzichtelijk voor een definitief oordeel. In het fiche is opgenomen dat het kabinet het uiteindelijke oordeel over de proportionaliteit van dit voorstel onder meer laat afhangen van deze financiële consequenties.

IV. Richtlijn wijziging erkenning beroepskwalificaties
Inhoud

- Met het voorstel beoogt de Commissie de erkenningsprocedures voor beroepsbeoefenaars uit een EU-lidstaat die in een andere lidstaat willen werken meer digitaal, transparant en voorspelbaar te maken. Zij krijgen via een nieuwe 'European Digital Recognition Solution' (EDRS) duidelijker inzicht in de vereisten, benodigde documenten en voortgang van hun aanvraag.
- Het voorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van welke beroepen gereglementeerd kunnen worden door lidstaten en de geldende criteria voor het reglementeren van beroepen. Dit blijft ongewijzigd en een nationale bevoegdheid. Het voorstel ziet dus vooral op het versimpelen van het proces, niet op de inhoud.

Beoordeling

- Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om erkenningsprocedures te verbeteren. Een goed functionerend systeem voor erkenning van beroepskwalificaties is van groot belang voor een goed werkende Europese interne markt.
- Er is wel een aantal aandachtspunten. Ten eerste de uitvoerbaarheid, gelet op de verkorte doorlooptijden. Deze is sterk afhankelijk van de gereedheid van digitale systemen en kan nu nog onvoldoende worden gegarandeerd. Ten tweede heeft dit voorstel potentieel veel administratieve lasten tot gevolg die zo veel mogelijk moeten worden beperkt. En tot slot mist het kabinet in het voorstel aandacht voor een aantal relevante maatregelen, zoals het vereenvoudigen van RefProf, de openbare online databank van de Commissie voor gereglementeerde beroepen.

Bijlagen

Datum
5 oktober 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Uitstelbrief BNC-fiches Eerlijke Arbeidsmobiliteit	Verzenden aan TK	
2	Uitstelbrief BNC-fiches Eerlijke Arbeidsmobiliteit	Verzenden aan EK	
3	Verordening Europees Sociaal Zekerheidspaspoort (ESSPASS)	Ter informatie (niet verzenden)	
4	Verordening herziening Europese Arbeidsautoriteit (ELA)	Ter informatie (niet verzenden)	
5	Richtlijn erkenning kwalificaties onderdanen derde landen	Ter informatie (niet verzenden)	

Akkoord, H

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie
Directie Innovatie en Industriebeleid

Auteur
[redacted]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
28 september 2026

Kenmerk
EZK_DGBI_II / 108457868

RT 0000160983

[redacted]

Bijlage(n)
2 BNC-fiches

nota
TER BESLISSING

Accorderen BNC-fiches Innovatieverordening en raadsaanbeveling *Regulatory Sandboxes*

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding
Op 9 september jl. publiceerde de Europese Commissie gelijktijdig een voorstel voor de Innovatieverordening en een voorstel voor raadsaanbevelingen *regulatory sandboxes*. Vanwege de samenhang liggen beide fiches middels één nota aan u voor.

Geadviseerd besluit
U wordt gevraagd akkoord te gaan met de concept BNC-fiches voor de Innovatieverordening en voor de raadsaanbeveling voor *regulatory sandboxes* en doorgeleiding hiervan naar BNC (7 oktober), CoCo (13 (oktober) en MR (16 oktober, waarna deze naar het parlement zullen worden verstuurd.

Kernpunten
Innovatieverordening
- Met het voorstel tot een Europese Innovatieverordening zet de Commissie in op de ontwikkeling, financiering en opschaling van de meest innovatieve ideeën om daarmee het concurrentievermogen, de welvaart en technologische soevereiniteit van de Europese Unie (EU) op de lange termijn te versterken. Het voorstel kent twee elementen.
- Ten eerste een uniform EU-kader voor aanbesteding van onderzoek en innovatie (O&I). Hierdoor wordt de rechtszekerheid versterkt en vinden nieuwe technologieën sneller hun weg richting de markt. Het gaat hierbij om O&I-aanbestedingen, waaronder pre-commerciële aanbesteding, waardoor overheidsinstanties valorisatie van O&I beter kunnen ondersteunen.
- Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat er op dit moment nog te weinig gebruik wordt gemaakt van O&I-aanbesteding, inclusief pre-commerciële inkoop. Een duidelijk en uniform EU-kader voor O&I-aanbestedingen kan daaraan bijdragen. Nederland staat positief tegenover de doelen die de Commissie met dit voorstel nastreeft; een beter functionerende interne markt voor innovatie door middel van een grotere rol die overheidsinkoop hierbij moet innemen.

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie
Directie Innovatie en Industriebeleid

Kenmerk
EZK_DGBI_II / 108457868

- Volgens het voorstel mogen publieke inkopers O&I-aanbestedingen in beginsel alleen openstellen voor ondernemers uit een EU-lidstaat of uit een land met een internationaal akkoord waaronder O&I-inkoop valt. Het kabinet is terughoudend ten aanzien van het voorgestelde EU-voorkeursprincipe. Dit moet tijdelijk, doelmatig en proportioneel zijn en de markttoegang voor gelijkgestemde handelspartners moet zo min mogelijk worden belemmerd en verenigbaar zijn met de internationale juridische verplichtingen van de EU.
- Daarnaast dienen publieke inkopers veiligheidsbelangen, zoals de bescherming van kritieke infrastructuur, het voorkomen van sabotage en spionage, en het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden integraal mee te nemen in het O&I-aanbestedingsproces. Het kabinet verwelkomt deze aanpak.
- Het kabinet zal ervoor waken dat het voorstel niet zorgt voor extra verplichtingen rond onder andere marktconsultaties, gunningscriteria en financiële voorwaarden komen die leiden tot verlies van snelheid en flexibiliteit ten opzichte van de huidige praktijk.
- Het kabinet zal ervoor pleiten om, uit oogpunt van consistentie en uniformiteit, de aanbestedingsbepalingen van de Europese Innovatieverordening alsnog onder te brengen in de Aanbestedingsverordening (ook gepubliceerd op 9 september jl.).
- Ten tweede beoogt het voorstel de commercialisering van Intellectueel Eigendom (IE) en regulatoire bescherming van geneesmiddelen te stimuleren door een Europees competentiecentrum op te richten. Het kabinet acht de ontwikkeling van een vrijwillige EU-kader voor de waardering van IE-rechten en regulatoire bescherming van geneesmiddelen nuttig, waarbij er kritisch wordt gekeken naar de praktische toepasbaarheid.
- Veel startups en scale-ups beschikken over intellectuele-eigendomsrechten, maar de waarde hiervan is vaak lastig te bepalen, wat het aantrekken van investeringen bemoeilijkt. Dit centrum zal een vrijwillig EU-kader ontwikkelen om intellectuele-eigendomsactiva te waarderen en zal een digitaal matchingplatform opzetten om het licentiëren en overdragen van deze rechten binnen de hele Unie te vergemakkelijken. Hiertoe wordt het mandaat van het *EU Intellectual Property Office* (EUIPO) verbreed. Het kabinet verwelkomt deze inzet. Aandachtspunten zijn vooral de praktische bruikbaarheid, kostendekking en een goede aansluiting en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven.

Regulatory Sandboxes

- De Europese Commissie stelt gemeenschappelijke uitgangspunten voor *regulatory sandboxes* voor (niet bindende wetgeving). Het gaat om een gecontroleerde omgevingen waarin innovatieve producten, diensten en technologieën tijdelijk in de praktijk kunnen worden getest onder toezicht van bevoegde autoriteiten.
- De Commissie wil dat lidstaten transparante en niet-uitsluitende procedures hanteren voor deelname en duidelijke afspraken maken over onder meer risico's, aansprakelijkheid, gegevensbescherming, monitoring en het beëindigen van experimenten.

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie
Directie Innovatie en Industriebeleid

Kenmerk
EZK_DGBI_II / 108457868

- De focus van het voorstel ligt voornamelijk op *regulatory sandboxes* voor nationale wetgeving. Het kabinet roept om ook actief te zoeken naar mogelijkheden in Europese wetgeving, aangezien grensoverschrijdende *sandboxes* nagenoeg altijd EU-wetgeving betreffen.
- Ook worden grensoverschrijdende *sandboxes* aangemoedigd, waarbij autoriteiten uit verschillende lidstaten samenwerken. Dit moet het eenvoudiger maken om innovaties op grotere schaal binnen de Europese interne markt te testen.
- Belangrijk onderdeel is *regulatory learning*: de lessen uit experimenten moeten worden gebruikt om te beoordelen of regelgeving moet worden aangepast. De aanbeveling is niet-bindend; lidstaten bepalen zelf hoe zij deze toepassen.
- Het kabinet staat positief tegenover deze Raadsaanbeveling.
- Het kabinet vraagt aandacht voor de personele inzet en administratieve lasten die het inrichten en begeleiden van *regulatory sandboxes* met zich meebrengt voor nationale en decentrale toezichthouders en overheden, in het specifiek waar de expertise en ambtelijke capaciteit beperkt is ten aanzien van *regulatory sandboxes*. Om te voorkomen dat het referentiekader leidt tot ongedekte expertise of vertraging door capaciteitsgebrek, pleit het kabinet ervoor dat de Europese Commissie gerichte technische bijstand en financiële ondersteuning beschikbaar stelt via bestaande en toekomstige EU-programma's ter ondersteuning van de uitvoering op nationaal en regionaal niveau.