

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3238

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Commissie aanbeveling inzake de bescherming van journalisten (Kamerstuk 22 112, nr. 3233)

Fiche: Voorstel wijziging radioapparatenrichtlijn ten behoeve van universele laders (Kamerstuk 22 112, nr. 3234)

Fiche: Richtlijn herstel en afwikkeling verzekeraars (Kamerstuk 22 112, nr. 3235)

Fiche: Herziening Richtlijn Solvency II (Kamerstuk 22 112, nr. 3236)

Fiche: Herziening Verordening Stelsel van Algemene Preferenties (Kamerstuk 22 112, nr. 3237)

Fiche: Beleidsprogramma 2030: Weg naar een Digitaal Decennium

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Beleidsprogramma 2030: Weg naar een Digitaal Decennium

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een besluit van Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het 2030 Beleidsprogramma: «Weg naar een Digitaal Decennium»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 574
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0574&qid=1633381445780>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Telecom)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 173 lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel voor het beleidsprogramma «Weg naar het Digitaal Decennium 2030» bouwt voort op de Mededeling Digitaal Kompas 2030 die de Commissie in maart 2021 jl. heeft gepubliceerd.^{1 2} In het Digitaal Kompas heeft de Commissie aangegeven hoe de EU een succesvolle digitale transformatie van economie en maatschappij kan realiseren voor 2030. In het Digitaal Kompas worden vier kernthema's geïdentificeerd waarop versterking nodig is: digitale vaardigheden van de beroepsbevolking; een goede, veilige en duurzame digitale infrastructuur, de digitale transformatie van het bedrijfsleven en een toegankelijke en meer gebruikersgerichte publieke dienstverlening. Aan deze kernthema's zijn doelstellingen gekoppeld.³

De Commissie kondigde in de mededeling aan te komen met een voorstel voor een governancestructuur, waarmee door middel van een monitorings- en samenwerkingsmechanisme vooruitgang op voorge-noemde thema's bijgehouden kan worden. Vanuit de EU ambitie om digitaal

¹ COM (2021) 118

² Een uitgebreide Kabinetsreactie op het Digitaal Kompas is te vinden in Kamerstuk 22 112, nr. 3097

³ Een uitgebreide toelichting door de Commissie van deze doelstellingen is weergegeven in het Digitaal Kompas van maart 2021: COM (2021) 118

meer soeverein te zijn in een open en onderling verbonden wereld en een digitaal beleid te voeren dat mensen en bedrijven in staat stelt een mensgerichte, duurzame en meer welvarende digitale toekomst te benutten. In dit voorstel wordt deze governancestructuur en monitorings- en samenwerkingsmechanisme geïntroduceerd om zo de gezamenlijke doelstellingen op digitaal gebied te behalen.

Ieder jaar dienen de individuele lidstaten een nationale strategische routekaart op te stellen waarin op basis van de belangrijkste bestaande en geplande nationale beleidsplannen maatregelen en acties samenkomen om de doelstellingen te behalen. Lidstaten dienen hierbij ook relevante landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester te betrekken. De Commissie vraagt de lidstaten daar ook tijdslijnen in op te nemen met daarin de verwachting voor de implementatietermijn, de te verwachte kosten van beleid en waar de benodigde financiering vandaan te halen.

De door de lidstaten gemaakte nationale strategische routekaart zal vervolgens door de Commissie worden beoordeeld. Op basis van de door de lidstaten aangeleverde nationale strategische routekaart kan de Commissie aanbevelingen doen ter bevordering van de te behalen doelstellingen. De landen dienen deze te verwerken in een aangepaste routekaart of bij het niet overnemen van de aanbeveling beargumenteerd schriftelijk aan te geven waarom de aanbeveling niet wordt overgenomen. In het voorstel spreekt de Commissie over een mogelijk stoplichtsysteem, dat de voortgang van lidstaten op de gestelde Europese doelstellingen inzichtelijk maakt. Indien een lidstaat voor een langere tijd niet aan de voorgestelde doelstellingen kan voldoen kan de Commissie een «targeted dialogue» starten met de betreffende lidstaat. Indien de Commissie concludeert dat de doelstellingen niet (tijdig) worden gehaald door de lidstaten via de genomen nationale maatregelen, kan de Commissie aanbevelingen voor maatregelen doen binnen haar bevoegdheden van het verdrag. Deze aanbevelingen zijn niet bindend.

Jaarlijks zal de Commissie de voortgang presenteren in een «Staat van het Digitaal Decennium». Op dat moment zullen door de Commissie ook aanbevelingen aan lidstaten worden gedaan die zij dienen te verwerken in de nationale strategische routekaart. De *Digital Economy and Society Index (DESI)*⁴ monitort de voortgang van de genoemde digitale doelstellingen en zal onderdeel vormen van deze presentatie. De Commissie gaat hier uit van samenwerking tussen lidstaten onderling en met de EU als geheel, door middel van het aanleveren van statistieken en data, gezamenlijke projecten en kennisdeling.

De Commissie ziet zogenoemde «meerlandenprojecten» (*Multi-country Projects*) daarbij als een belangrijk middel om samenwerking tussen lidstaten te stimuleren. Deze meerlandenprojecten kunnen door de Commissie of lidstaten zelf worden geïnstitueerd. Voor de meerlandenprojecten op het gebied van digitalisering creëert de Commissie een specifiek implementatiemechanisme. Hiervoor wordt een juridische entiteit/structuur opgezet; het Europees Digitaal Infrastructuur Consortium (EDIC), waarmee o.a. sneller gezamenlijke projecten kunnen worden opgezet met financiering uit (een combinatie van) budget(ten) van individuele lidstaten, EU en/of private financiering.

⁴ De Digital Economy and Society Index (DESI) geeft een overzicht van indicatoren over de digitale prestaties van Europa en volgt de voortgang van EU-landen. Resultaat 2020: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-netherlands>

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd. In plaats daarvan is een *Staff Working Document* gepubliceerd als bijlage van het voorstel, met daarin een nadere onderbouwing van de doelstellingen en toelichting ten aanzien van de monitoring.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet staat voor een evenwichtige en integrale visie op digitalisering met aandacht voor het concurrentie-, innovatie- en verdienvermogen van de EU, de interne markt, (cyber)veiligheid, fundamentele waarden, digitale rechtsorde, opsporingsbelangen en investeringen in human capital en digitale vaardigheden. Sinds de presentatie van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) in 2018⁵ heeft het kabinet jaarlijks een update hiervan naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin de prioriteiten op het gebied van digitalisering opnieuw worden bezien. Op dit moment zijn dat AI, data, digitale connectiviteit, digitale weerbaarheid, digitale overheid en digitale vaardigheden en inclusie.⁶

Net als de Commissie ziet het kabinet ook het belang van een langetermijnvisie op digitalisering en monitoring van de beoogde beleidsdoelstellingen met het oog op eventuele bijstelling hiervan. Technologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen gaan razendsnel en hebben impact op aard, tempo en richting van de digitale transitie. Omgekeerd geldt ook dat de digitale transitie grote invloed heeft op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het is van belang dat de overheid regie neemt en de samenleving hier tijdig op voorbereidt. Daarom heeft het kabinet eerder dit jaar een toekomstverkenning uit laten voeren naar de belangrijkste trends en ontwikkelingen richting 2030.⁷ Het doel van die verkenning is om die ontwikkelingen in hun samenhang inzichtelijk te maken, zodat volgende kabinetten, bedrijven, (kennis)instellingen en burgers het gesprek kunnen voeren over hoe om te gaan met de digitale transitie en welke acties daarvoor nodig zijn.⁸

Het Europese speelveld is daarbij cruciaal: als interne markt met kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en het mkb, maar ook als handelingsniveau waarop wettelijke kaders worden gesteld om publieke belangen in de digitale transitie te borgen. Vanuit de ambitie uit de NDS om als Nederland koploper te zijn in Europa volgt een voortrekkersrol als het gaat om het vormgeven van de Europese digitale agenda. Nederland zet daarbij in op twee sporen. Allereerst het versterken van het concurrentie-, innovatie- en verdienvermogen van Nederland en de EU en daarnaast het verder op orde brengen van de fundamenten voor digitalisering, zoals een mensgerichte benadering, eerlijke concurrentie, toegang tot (snel) internet, (digitale) veiligheid, digitale vaardigheden en inclusie, keuzevrijheid en grip op gegevens. Nederland hecht daarbij aan het versterken van de open strategische autonomie en de digitale soevereiniteit van de Unie, met behoud van een open economie en internationale partnerschappen.⁹ Bovendien moeten bij digitalisering te allen tijde publieke waarden en mensenrechten altijd te worden geborgd.

⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 541

⁶ Kamerstukken 26 643, A; 26 643, nr. 623; 26 643, nr. 709; 26 643, nr. 755

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 755

⁸ Kamerstuk 26 643, nr. 755

⁹ Kamerstukken 34 952, nr. 65 en Kamerstuk 34 952, nr. 129

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

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor een beleidsprogramma als onderdeel van de ambitieuze en integrale digitaliseringsagenda van de Commissie, waarbij het versterken van de positie van burgers en bedrijven centraal staat. Het kabinet acht het positief dat voor de lange termijn concrete doelstellingen voor de vier digitaliseringsthema's worden voorgesteld met een bijbehorend tijdspad. Bovendien speelt duurzaamheid hierbij een centrale rol: digitalisering moet duurzaam zijn en bijdragen aan duurzaamheidsdoelstellingen. In het BNC-fiche over de Mededeling Digitaal Kompas van 23 april jl. is uitgebreid ingegaan op de vier inhoudelijke prioriteiten van de Commissie, die herhaald worden in dit voorstel voor een besluit.¹⁰ Het kabinet beoordeelt de doelstellingen op basis van de ingenomen positie ten aanzien van het Digitaal Kompas. Het kabinet acht een inhoudelijke discussie over de wenselijkheid en toepasbaarheid van de voorgestelde doelstellingen van belang, zodat er breed draagvlak zal bestaan over de doelstellingen onder lidstaten.

Een routekaart kan volgens het kabinet van toegevoegde waarde zijn bij het monitoren van een aantal doelstellingen wanneer de doelstellingen meetbaar zijn op lidstaatniveau. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling dat ieder Europees huishouden in 2030 is verbonden met een Gigabit-netwerk en alle bewoonde gebieden met 5G.

Het besluit gaat ervan uit dat de lidstaten ieder hun eigen nationale strategische routekaart opstellen. Het is voor het kabinet van belang dat aan de lidstaten voldoende flexibiliteit voor de invulling daarvan wordt gelaten. Het voorstel lijkt deze flexibiliteit te bevatten, maar het kabinet zal dit nauwlettend volgen tijdens de onderhandelingen. Het kabinet zal aangeven dat lidstaten onderling andere uitdagingen hebben op het terrein van digitalisering. Positief aan het voorstel is dat het de convergentie tussen lidstaten zal vergroten. Lidstaten die achterblijven op deelterreinen worden door inhoudelijke feedback en adviezen van de Commissie en andere lidstaten geholpen om aan de Europese doelstellingen te voldoen.

Het kabinet wil daarnaast voorkomen dat het voorgestelde monitorings-systeem via de routekaart die lidstaten opstellen zal leiden tot het te sterk sturen op *output* in plaats van *outcome*. Er zouden daarom naast kwantitatieve doelstellingen ook kwalitatieve doelstellingen geformuleerd moeten worden. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor 10.000 edge nodes operationeel te hebben in de EU in 2030 die nodig zijn voor de snelle digitale bereikbaarheid van bedrijven. Bij een dergelijke doelstelling is het goed om juist de bereikbaarheid van bedrijven als uitgangspunt te nemen in plaats van de 10.000 edge nodes. Daarnaast is het van belang om te kijken hoe de doelstellingen worden vertaald (of uitgewerkt) op lidstaatniveau en wat het genoemde mogelijke «stoplichtsysteem» inhoudt. Het kabinet zal de Commissie op dit onderdeel nadere vragen stellen.

In de voorgestelde vorm kan de in te dienen routekaart lijken op een duplicaat van nationale strategieën. In het geval van Nederland is dit de NDS. De NDS bevat op dit moment nog geen kwalitatief monitorings-systeem. De door de Commissie voorgestelde governancestructuur lijkt tot nieuwe administratieve lasten te leiden en het kabinet kijkt daarom hoe een dergelijke governancestructuur goed kan aansluiten bij al bestaande structuren zoals het Europees Semester en de DESI-index, zodat de rapportagelast beperkt blijft met autonomie van handelen voor lidstaten. Het kabinet ziet graag meer informatie over welke maatregelen,

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3097

waaronder een «targeted dialogue», de Commissie mogelijk wil inzetten bij het niet (tijdig) behalen van de doelstellingen door lidstaten, het niet opvolgen van de aanbevelingen van de Commissie inzake de op te stellen routekaart. Ook hierbij hecht het kabinet eraan dat er voldoende ruimte blijft voor flexibiliteit. Het kabinet zal er daarnaast op toezien dat het monitoringssysteem in de toekomst niet zal worden gebruikt voor verdergaande maatregelen door de Commissie.

Verder is het kabinet voorzichtig positief over het voorstel voor het creëren van een nieuw implementatiemechanisme voor Europese samenwerking: het Europees Digitaal Infrastructuur Consortium (EDIC). Hiermee is al positieve ervaring opgedaan op het gebied van het Europese onderzoeksbeleid in de vorm van het vergelijkbare Europees Onderzoeks Infrastructuur Consortium (EOIC). Onderdelen daarvan hebben echter wel meer toelichting nodig. Vooral hoe dit mechanisme zich zal verhouden tot de al bestaande instrumenten voor meerlandenprojecten, zoals het *Important Project for Common European Interest* (IPCEI). Daarnaast is het belangrijk om heel heldere voorwaarden voor het gebruik (en niet- gebruik) van het mechanisme vast te stellen.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

In een eerste inhoudelijke bespreking van de Raadswerkgroep Telecom is gebleken dat er een brede consensus onder lidstaten bestaat dat het programma van toegevoegde waarde is voor een meer gecoördineerde Europese aanpak op de digitale doelen. Er bestaan onder een aantal lidstaten wel de nodige zorgen over mogelijk zware administratieve lasten en een zware governancestructuur. Daarnaast zien verschillende landen de noodzaak om nationale flexibiliteit te benadrukken om eigen prioriteiten te stellen. Ten aanzien van de doelstellingen is het Europees krachtenveld verdeeld: enkele landen willen een stevig tandje bij op specifieke doelstellingen, andere lidstaten vinden de doelstellingen over de breedte te ambitieus. Een aantal lidstaten heeft aangegeven extra (financiële) steun te willen om aan de doelstellingen te voldoen. De Commissie heeft hierop gereageerd dat er al veel instrumenten beschikbaar zijn zoals RRF en Digital Europe.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. Het voorstel is gebaseerd op artikel 173, lid 3 VWEU, dat de EU de bevoegdheid geeft tot het vaststellen van specifieke maatregelen ter ondersteuning van de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen, om onder meer een gunstig klimaat voor het ontplooiën van initiatieven en voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Unie, met name van het midden- en kleinbedrijf, te bevorderen, een gunstig klimaat voor de samenwerking tussen ondernemingen te bevorderen; een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren. De bevoegdheid kan niet zo ver reiken dat het besluit enige harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met zich meebrengt. Het kabinet kan zich vinden in de rechtsgrondslag. Op het terrein van industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 6, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft als doel grensoverschrijdende uitdagingen die zich voordoen rondom digitalisering aan te pakken. Deze uitdagingen zijn het gevolg van verschillen in de nationale aanpak (beleids- en regelgevende kaders). Een aanpak op EU-niveau, ter ondersteuning van het optreden van de lidstaten, is onontbeerlijk, omdat het gaat om een transitie die een grensoverschrijdend karakter heeft. Het vormgeven van de waardegedreven digitale transitie, die gebaseerd is op de Europese grondrechten, kan onvoldoende door optreden van de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De in het voorstel aangekondigde acties zijn geschikt om de economische en maatschappelijke kansen van de digitale transitie te benutten en uitdagingen het hoofd te bieden, omdat het de EU als geheel verder helpt op het gebied van vaardigheden, infrastructuur, bedrijfsleven en publieke voorzieningen. Het voorstel doet daarbij een oproep om streefcijfers en trajecten te ontwikkelen die moeten leiden tot een succesvolle digitale transformatie. Deze worden op EU-niveau vastgesteld en laten lidstaten de ruimte om zelf met nationaal of lokaal beleid invulling te geven aan deze doelstellingen, waardoor het voorstel niet verder lijkt te gaan dan noodzakelijk.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen gevolgen voor de EU-begroting aan de hand van dit besluit. 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.

De Commissie heeft aangegeven dat er geen directe financiële consequenties zitten aan dit voorstel: er zijn wel bestaande middelen die bij kunnen dragen aan het bewerkstelligen van de doelstellingen waaronder het RRF, Horizon Europe, Digital Europe Programme, Cohesion- and technical Support Instrument.

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

Gezien de aard van het besluit heeft deze beperkte directe financiële en administratieve consequenties, omdat er alleen doelstellingen worden besproken waaraan de lidstaten zelf moeten werken. Dit kan een indirecte impact hebben op de uitvoering van beleid, waarvoor mogelijk extra capaciteiten en financiële middelen nodig zijn, ook bij de medeoverheden. De precieze consequenties worden nog nader bestudeerd en zullen afhankelijk zijn van de uiteindelijke doelstellingen, waarover nog onderhandeld zal worden. Waarschijnlijk zullen die beperkte consequenties hebben voor de rijksoverheid omdat een groot deel van de doelstellingen overeenkomen met de huidige NDS-doelstellingen. De Commissie geeft hierbij aan dat ook de financiële onderbouwing onderdeel moet zijn van de routekaarten die lidstaten opstellen en dat er verschillende fondsen en financiële mogelijkheden zijn, waaronder het

RRF en Digital Europe. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor medeoverheden.

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

Het voorstel van de Commissie heeft minimale gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten. Deze lasten beperken zich tot de betrokkenheid bij de identificatie van de kernindicatoren. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen ten behoeve van dit proces zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor bedrijfsleven en burgers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De concurrentiekracht van de EU zal versterkt worden door een stevige ambitie om de Europese burgers digitaalvaardiger te maken en bedrijven een slag te laten maken op technologiegebied, waardoor zij goed in de interne markt zullen staan. De doelstellingen zien op toonaangevend digitaal Europees leiderschap, door onder meer sterk in te zetten op technologieën als cloud, AI en kwantum.

6. Implicaties juridisch

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

Het is aan Nederland om een routekaart te maken waarin uiteengezet wordt op welke wijze deze doelen behaald kunnen worden. In hoeverre beleid of regelgeving aanpassing behoeft om deze doelen te halen vergt nadere analyse, die deel zal uitmaken van die routekaart.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inclusief Nederlandse beoordeling daarvan

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar ten aanzien van haalbaarheid

Het voorgestelde besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet voorziet geen problemen met betrekking tot de haalbaarheid. Aangezien het voor de daadwerkelijke en effectieve toepassing van dit besluit in de Nederlandse rechtsorde niet noodzakelijk is om (flankerende) uitvoeringsmaatregelen van regelgevende aard vast te stellen, is een dergelijke inwerkingtreding reëel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er zal nog goed gekeken worden naar de precieze doelstellingen. Evaluatie van de stand van zaken zal jaarlijks plaatsvinden, omdat het een monitoringsmechanisme betreft.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Nog niet bekend.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.