22112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4476 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2026

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

Fiche: Skills Portability Act (Kamerstuk 22112, nr. 4467)

Fiche: Culturele Hoofdsteden van Europa 2034-2047 (ECOC) (Kamerstuk 22112, nr. 4468)

Fiche: EU Kids Act (Kamerstuk 22112, nr. 4469)

Fiche: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders (Kamerstuk 22112, nr. 4470)

Fiche: Herziening Richtlijn erkenning EU beroepskwalificaties (Kamerstuk 22112, nr. 4471)

Fiche: Amendering EMFAF-verordening (Kamerstuk 22112, nr. 4472)

Fiche: Verordening voor het Europees Sociaal Zekerheidspaspoort (ESPASS) (Kamerstuk 22112, nr. 4473)

Fiche: Herziening van de verordening over de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) (Kamerstuk 22112, nr. 4474)

Fiche: Europese Innovatieverordening (Kamerstuk 22112, nr. 4475)

Fiche: Aanbeveling testomgevingen voor regelgeving (Regulatory Sandboxes)

De minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

Fiche: 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