

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4206

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Apply AI-strategie;
Fiche: Richtsnoeren minderjarigen online (Kamerstuk 22 112, nr. 4207);
Fiche: LGBTQ+ Equality Strategy 2026–2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 4208);
Fiche: Mededeling Pact voor Middellandse Zeegebied (Kamerstuk 22 112, nr. 4209).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Mededeling Apply AI-strategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Apply AI Strategy
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 oktober 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 723
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0723>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecom en Energie (Telecom)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 8 oktober 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de *Apply AI*-strategie gepresenteerd. De strategie beoogt het gebruik van artificiële intelligentie (AI) in Europa te bevorderen en AI te integreren in Europese strategische industrieën om de concurrentiekracht van die industrieën te vergroten.

De strategie introduceert sectorale vlaggenschipinitiatieven, adresseert sectoroverstijgende uitdagingen en richt een *governance* in voor de strategie. De Commissie zal de aangekondigde acties tussen nu en 2027 uitvoeren en zal ongeveer 1 miljard euro uit haar financieringsprogramma's inzetten om de strategie uit te voeren. De strategie zal in de loop van de tijd worden doorontwikkeld op basis van stakeholderinput.

De sectorale vlaggenschepen richten zich op het stimuleren van AI-gebruik in elf sectoren. De elf sectoren zijn gezondheidszorg, robotica, maakindustrie en bouw, defensie, veiligheid en ruimte, mobiliteit en transport, elektronische communicatie, energie, klimaat en milieu, *agrifood*, cultuur en creatieve sector, en de publieke sector. Op basis van input van belanghebbenden heeft de Commissie per sector vlaggenschipinitiatieven ontwikkeld die belangrijke uitdagingen voor AI-adoptie in die sector adresseren.

De strategie adresseert daarnaast vier sectoroverstijgende uitdagingen met betrekking tot AI-adoptie en innovatie. De eerste uitdaging is dat het mkb moeite heeft met AI-adoptie. De Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIHs) zullen zich daarom de komende jaren meer richten op het praktisch ondersteunen van mkb'ers bij AI-adoptie. De Commissie komt ook met een oproep aan Europese bedrijven om hun AI-modellen te delen met het EDIH-netwerk zodat de EDIHs het gebruik van deze modellen kunnen bevorderen.

De tweede uitdaging is om werknemers voor te bereiden op de komst van AI. Om AI op een verantwoordelijke en waardevolle manier te integreren in werk is het essentieel dat werknemers de juiste vaardigheden hebben. Een AI-vaardighedenacademie zal trainingen aanbieden gericht op specifieke sectoren en beroepen. Ook zal de Commissie met een pact de betrokkenheid van de industrie bij deze uitdaging stimuleren. De

Commissie zal actief de impact van AI op de arbeidsmarkt monitoren om maatregelen waar nodig tijdig bij te sturen.

De derde uitdaging is dat geavanceerde AI, zoals AI-modellen voor algemene doeleinden en AI agents, belangrijke productiefactoren worden. De EU moet daarom haar positie versterken in geavanceerde AI. De Commissie lanceert een «*Frontier AI*»-initiatief dat toonaangevende Europese partijen samenbrengt om grensverleggende AI-capaciteiten te ontwikkelen. Daarnaast zal de Commissie gericht onderzoek doen naar innovatieve AI-agents voor specifieke sectoren.

Daarnaast is het een uitdaging om vertrouwen in AI te bevorderen. De AI-verordening¹ is hierin essentieel. Onzekerheid over de toepassing van de AI-verordening kan AI-adoptie echter vertragen. Daarom zet de Commissie zich in op heldere en simpele implementatie van de AI-verordening. De Commissie richt een *AI Act Service Desk* op met praktische tools voor naleving van de AI-verordening. Ook komen er aanvullende richtlijnen.

Tot slot zal de Commissie voor de *governance* van de Apply AI-strategie de bestaande *AI Alliance* omvormen tot de *Apply AI Alliance*, waar stakeholders mee kunnen praten over de verdere ontwikkeling van de strategie. Daarnaast zal er een AI-observatorium worden opgericht om de impact van AI op sectoren en de arbeidsmarkt te meten en monitoren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse AI-beleid heeft tot doel om aan de welvaart en het welzijn van Nederland bij te dragen door de maatschappelijke en economische kansen van AI te verzilveren, terwijl de publieke belangen en waarden geborgd worden.² Zoals bijvoorbeeld in de Strategie Digitale Economie (SDE) en voortgangsrapportages hiervan³ is uitgewerkt, zet het kabinet in op een sterk AI-ecosysteem. Onder andere met het AiNed-investeringsprogramma zet het kabinet zich in om de ontwikkeling en toepassing van AI te versnellen en de kansen voor verantwoorde en mensgerichte AI aan te jagen. Binnen AIC4NL verbinden zeven regionale AI-hubs het innovatieve mkb met kennisinstellingen en andere organisaties om samenwerkingen op regionaal niveau te stimuleren. De AIC4NL biedt daarnaast sectorale werkgroepen en positioneert Nederland internationaal als één AI-ecosysteem.

Om AI-adoptie te stimuleren heeft Nederland sinds 2022 zes EDIH's verspreid over het land. De EDIH's faciliteren trainingen, netwerkactiviteiten en toegang tot testfaciliteiten en financiering. In de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) identificeert het kabinet het bevorderen van verantwoord gebruik van AI door overheden als een mogelijke inzet, bijvoorbeeld door het inrichten van een AI opschaalfaciliteit en het verkennen van een overheidsbreed AI-competentiecentrum.

¹ Verordening (EU) 2024/1689

² Dit beleid wordt in meerdere documenten beschreven: Strategisch Actieplan voor Artificiële intelligentie, Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 640; Kabinetsreactie WRR-rapport «Opgave AI: de nieuwe systeemtechnologie», Kamerstuk 26 643, nr. 943; Werkagenda «Waardengedreven Digitaliseren», Kamerstuk 26 643, nr. 940; Agenda Digitale Open Strategische Autonomie, Kamerstuk 36 259, nr. 21; De Nationale Technologiestrategie, Kamerstuk 33 009, nr. 140; Overheidsbrede visie Generatieve AI, Kamerstuk 26 643, nr. 1125; Internationale Cyberstrategie 2023–2028; Overheidsbrede standpunt Generatieve AI, Kamerstuk 29 362, nr. 1331

³ Strategie Digitale Economie, Kamerstuk 26 643, nr. 941; Strategie Digitale Economie, Kamerstuk 26 643, nr. 1309

Het Actieplan Groene en Digitale Banen en de ambitie uit de SDE om te komen tot 1 miljoen digitaal geschoolde professionals vormen de basis voor het Nederlandse beleid gericht op meer digitale professionals, waaronder AI-professionals. Het kabinet stimuleert om- en bijscholing via sectorale ontwikkelpaden, verbetert de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door samenwerkingsverbanden te stimuleren, en investeert in toekomstgericht onderwijs met o.a. technologie en ICT.

Om de publieke belangen en waarden te borgen, stelt de AI-verordening eisen aan de ontwikkeling en het gebruik van risicovolle AI-systemen zodat alleen veilige AI op de Europese markt komt. Het kabinet zet erop in om de AI-verordening en het bredere digitale regelgevingspakket zo te implementeren, dat het innovatie en groei mogelijk maakt en de rechtszekerheid en bescherming worden versterkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de voorgestelde strategie, maar heeft wel enkele aandachtspunten. Het benadrukt dat de strategie, zoals de Commissie ook benoemt, nadrukkelijk de start moet zijn van een nieuwe Europese strategische aanpak rondom AI-adoptie. Het integreren van AI in de Europese economie en industrie is een belangrijke en urgente opgave. Hoe succesvol de EU hierin is, is essentieel voor het concurrentievermogen en de open strategische autonomie van de EU. Het kabinet steunt het overgrote deel van de acties uit de strategie. Desalniettemin is het de vraag of het totaal aan acties en het relatief beperkte budget van de strategie voldoende zullen zijn om de ontwikkeling en integratie van AI in de Europese economie wezenlijk te versnellen. Daarnaast ziet het kabinet graag dat voor AI-innovatie scherpere keuzes worden gemaakt. Als Europa kunnen we niet leidend worden in het ontwikkelen van alle geavanceerde AI. Het is daarom belangrijk te kiezen, bijvoorbeeld voor niches waar we al goed in zijn of die essentieel zijn voor onze open strategische autonomie.

De Commissie benadrukt dat de strategie continu zal worden doorontwikkeld en roept lidstaten op hun nationale strategieën in lijn te brengen met de *Apply AI*-strategie. Het kabinet zal richting de Commissie haar steun uitdragen voor verdere ontwikkeling van de strategie. Dit is nodig om de ambities van de strategie te verwezenlijken. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt dat de strategie ook inspeelt op nationale, regionale en sectorale behoeften en dat de strategie en initiatieven in lidstaten, regio's en sectoren elkaar versterken. Het kabinet kan gezien haar demissionaire status nu niet besluiten over een herijking van het nationale AI-beleid op basis van de *Apply AI*-strategie. Een volgend kabinet kan besluiten over aanpassing van het beleid rondom AI-adoptie en eventuele aanvullende middelen daarvoor.

Het kabinet steunt dat de Commissie met de strategie per sector acties zal ondernemen om de specifieke uitdagingen voor AI-adoptie in die sectoren te adresseren. Het verschilt namelijk sterk per sector en subsector op welke manier AI waarde kan toevoegen en welke kansen en uitdagingen er zijn om AI te integreren. Een gerichte aanpak is essentieel om AI-adoptie te versnellen. Bovendien zal succesvolle toepassing in één sector kunnen leiden tot positieve spillover-effecten naar andere sectoren. Wel ziet het kabinet dat, bijvoorbeeld bij mobiliteit, de strategie maar een beperkt deel van de sector bedient en beter kan aansluiten bij bestaande sectorale initiatieven. Ook hierom is verdere ontwikkeling van de strategie noodzakelijk. Daarnaast volgt het kabinet met interesse hoe er verdere invulling zal worden gegeven aan enkele specifieke sectorale activiteiten van de Commissie in de Annex 3 zodat aansluiting met sectorspecifiek

beleid kan worden gevonden, zoals bijvoorbeeld voor het verminderen de administratieve lasten met behulp van AI in de zorgsector.

Het kabinet onderschrijft de keuze om AI-adoptie in de publieke sector gericht te ondersteunen en dat er een AI-toolbox voor de publieke sector komt. Het is hierin belangrijk dat met name lokale overheden en kleine overheidsorganisaties concrete ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld bij implementatie van AI, inkoop en *sourcing*. Ook is het kabinet positief dat er in de strategie met betrekking tot energie en klimaat zowel aandacht is voor de kansen die AI biedt als de noodzaak de energie-efficiëntie van AI te vergroten om een toekomstbestendige economie te waarborgen.

Het kabinet is positief over de keuze van de vier sectoroverstijgende uitdagingen die de Commissie met de strategie adresseert. Adoptie door mkb, vaardigheden, vertrouwen in AI en ontwikkeling en adoptie van geavanceerde AI zijn belangrijke uitdagingen voor innovatie in de brede economie. Wel heeft het kabinet vragen over de uitwerking van sommige van de sectoroverstijgende acties. Het kabinet steunt dat er in de strategie ook aandacht is voor de ontwikkeling van geavanceerde AI, maar heeft vragen over de werking van het «Frontier AI»-initiatief. Gezien de brede scope van het initiatief en de complexiteit en hoge kosten van ontwikkeling van geavanceerde AI, vraagt het kabinet zich af of dit initiatief haar doelen zal bereiken. Het kabinet zal hier opheldering over vragen.

Het kabinet steunt dat de EDIH's zich meer op AI richten en daarmee het mkb ondersteuning bieden bij AI-adoptie. Het kabinet is ook positief dat de Commissie via het EDIH-netwerk AI-innovatie wil ondersteunen door de vraag vanuit het mkb te koppelen aan het aanbod van Europese AI-ontwikkelaars. Het kabinet vraagt zich echter af of de oproep voor bedrijven om hun modellen te delen met het AI-netwerk effectief zal zijn en zal daar uitleg over vragen. Het kabinet zou meer initiatieven die de koppeling tussen AI-adoptie en -innovatie maken, zoals het beoogde Agrifood AI Platform, steunen.

Het kabinet steunt de maatregelen die de Commissie neemt om vertrouwen in de Europese markt voor AI te vergroten. Het kabinet vindt het belangrijk dat er praktische tools en ondersteuning komen voor bedrijven en publieke instellingen om aan de AI-verordening te voldoen.

Het kabinet is positief over de aandacht van de strategie voor het versterken van AI-vaardigheden en het bevorderen van AI-geletterdheid in Europa. Tegelijkertijd staan AI-vaardigheden niet op zichzelf en zijn brede digitale vaardigheden essentieel voor verantwoord en effectief gebruik van AI. Het kabinet zet erop in dat de strategie bestaande nationale, regionale en sectorale infrastructuren versterkt en voldoende flexibiliteit biedt zodat het aansluit bij de Nederlandse sectorale behoeften, toegankelijkheid voor mkb en kleinere (overheids)instellingen. Ook is het belangrijk dat de initiatieven aandacht hebben voor geavanceerde AI-vaardigheden voor het ontwikkelen en implementeren van AI.

Het kabinet is positief over de beoogde *governance* omtrent de strategie. Het is belangrijk om AI-adoptie, (neven)effecten en langere termijn impact van AI goed te kunnen vaststellen, bijvoorbeeld in termen van productiviteit. Monitoring van de effecten van AI op sectoren en de arbeidsmarkt en betrokkenheid van een brede groep stakeholders zijn bovendien essentieel om de strategie effectief te kunnen doorontwikkelen. Dat geldt zowel voor het bedrijfsleven als de overheid. Tegelijkertijd is het van belang dat er coherentie is met andere monitoringsinstrumenten van de

Commissie, zoals bijvoorbeeld het observatorium voor *critical technologies*.⁴

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van de lidstaten heeft initieel positief gereageerd op de strategie en de voorgestelde sectorale aanpak daarin.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft betrekking op vele beleidsterreinen, waaronder onderzoek en technologische ontwikkelingsbeleid, industriebeleid, interne markt en onderwijs. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten, waarbij geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). Op het terrein van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid (artikel 6, onder b, VWEU), dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om met betrekking tot de Europese dimensie van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan de Unie bevoegd is om met betrekking tot de Europese dimensie van dit onderwerp het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, echter met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel (artikel 165, lid 1, VWEU). De Commissie is derhalve bevoegd om op dit terrein een mededeling te doen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om een strategische aanpak voor AI-adoptie in Europa te bevorderen om het Europese concurrentievermogen te versterken, de Europese economie te moderniseren en de open strategische autonomie van de EU te versterken. Dit zijn grensoverschrijdende uitdagingen. Om deze uitdagingen te adresseren is coördinatie nodig. Dit kan onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel AI-adoptie in de EU te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het acties presenteert die specifieke uitdagingen voor AI-adoptie adresseren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het lidstaten ruimte laat om in aanvulling op de strategie en de aangekondigde acties een eigen strategie en acties voor AI-adoptie te ontwikkelen.

⁴ The EU Observatory of Critical Technologies - Defence Industry and Space

d) Financiële gevolgen

De Commissie geeft aan dat het voor de strategie tot 2027 € 1 miljard zal aanwenden uit haar financieringsprogramma's, waaronder Horizon Europe, het *Digital Europe Programme*, *EU4Health* en *Creative Europe*. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over de financiële gevolgen van de toekomstige voorstellen.

Nederland 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 op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor regeldruk aangezien het alleen acties bevat om AI-adoptie en -innovatie te stimuleren. De strategie bevat ook acties die erop zijn gericht het makkelijker te maken voor bedrijven om aan de AI-verordening te voldoen.

Door AI-adoptie en -innovatie in de EU te stimuleren biedt de strategie kansen om de concurrentiekracht van de EU te versterken. AI-adoptie en -innovatie zijn essentieel voor de productiviteitsgroei en het toekomstig concurrentievermogen van de EU, maar ook om relevant te blijven in mondiale waardeketens.

De strategie beoogt de afhankelijkheid van niet-Europese partijen in de AI-waardeketen te verkleinen door Europese AI-toepassingen te promoten en de ontwikkeling van Europese geavanceerde AI te stimuleren. Hiermee kan het voorstel bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid en de open strategische autonomie van de EU en Nederland.