

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4306

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2026

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

Fiche – Verordening *Industrial Accelerator Act*.

Fiche – Mededeling Europese Industriële Maritieme Strategie (EIMS) (Kamerstuk 22 112, nr. 4307).

Fiche – Mededeling Terrorismebestrijdingsagenda EU (Kamerstuk 22 112, nr. 4308).

Fiche – Richtlijn vuurwapensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 4309).

Fiche – Roaming Westelijke Balkan (Kamerstuk 22 112, nr. 4310).

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

Fiche: Verordening Industrial Accelerator Act

1. Algemene gegevens

- a. *Titel voorstel*
Voorstel gepubliceerd voor een verordening tot vaststelling van een kader van maatregelen om de industriële capaciteit en verduurzaming in strategische sectoren te versnellen en tot wijziging van verordeningen (EU) 2018/1724, 2024/1735 en 2024/3110
- b. *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 maart 2026
- c. *Nr. Commissiedocument*
COM(2026) 100
- d. *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2026%3A100%3AFIN&qid=1670684148899>
- e. *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2026) 71
- f. *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g. *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h. *Rechtsbasis*
Artikel 114 VWEU
Artikel 207 VWEU

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 4 maart 2026 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gepubliceerd voor een verordening tot vaststelling van een kader van maatregelen om de industriële capaciteit en verduurzaming¹ in strategische sectoren te versnellen en tot wijziging van verordeningen (EU) 2018/1724, 2024/1735 en 2024/3110 (hierna: de *Industrial Accelerator Act*, IAA). Met de IAA wil de Commissie de economische veiligheid, strategische autonomie en concurrentiekracht van de EU versterken door de industriële capaciteit en verduurzaming in strategische sectoren te versnellen en de werking van de interne markt te verbeteren.

Ook is het voorstel gericht op duurzame welvaart, industriële veiligheid en veerkracht met inbegrip van voorzienings- en leveringszekerheid, en economische veiligheid. De Commissie acht dit noodzakelijk gezien de toenemende geopolitieke spanningen, (toenemende) oneerlijke mondiale concurrentiedruk en risico's rond strategische afhankelijkheden van derde landen. Het voorstel vormt, onder andere, een uitwerking van de *Clean Industrial Deal*,² de Europese economische veiligheidsstrategie van 2023³ en de in 2025 gepubliceerde Mededeling versterking van de Economische Veiligheid.⁴ De IAA is afgebakend tot sectoren in de energie-intensieve industrie, de auto-industrie en netto-nultechnologieën, waaronder ook batterijtechnologie en bio-economie (zoals beschreven in de *Net-Zero*

¹ Onder verduurzaming wordt onder andere het verminderen van de CO₂-uitstoot verstaan, maar ook het bevorderen van circulair gebruik en het gebruik.

² Europese Commissie, *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, COM(2025) 85 final

³ Europese Commissie, *Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende een «strategie voor economische veiligheid van de EU»*, JOIN(2023) 20 final

⁴ Europese Commissie, *Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: versterking van de economische veiligheid van de EU*, JOIN(2025) 977 final

Industry Act, hierna: NZIA). De Commissie wil met de IAA kwetsbaarheden in waardeketens van strategische sectoren en technologieën aanpakken, afzetmarkten van strategische markten stimuleren, de vraag naar Europese koolstofarme producten stimuleren en opschaling van nieuwe, groene technologieën bevorderen.

In de IAA worden maatregelen aangekondigd die in verschillende (thematische) hoofdstukken zijn ingedeeld. In het eerste hoofdstuk worden de doelen van de IAA uiteengezet. De IAA introduceert als overkoepelende doelstelling dat het aandeel van de maakindustrie in het Europees Bruto Binnenlands Product (hierna: BBP) in 2035 20% moet bedragen. Dit wil de Commissie bereiken door het versterken van de industriële capaciteit in strategische sectoren en het versnellen van de verduurzaming van de Europese industrie.

In het tweede hoofdstuk worden maatregelen aangekondigd die vergunningverlening voor industriële projecten in de EU moet harmoniseren, versnellen en vereenvoudigen. Lidstaten moeten hiervoor één nationaal loket en een nationaal geïntegreerde vergunningsprocedure instellen. Daarnaast moeten lidstaten een bevoegd gezag aanstellen om de geïntegreerde vergunningaanvraag te coördineren. Het bevoegd gezag mag slechts in twee, op elkaar aansluitende verzoeken aanvullende informatie opvragen over de (geïntegreerde) vergunningsaanvraag. De eisen aan het stroomlijnen van procedures uit hoofdstuk twee van de NZIA, waaronder toegang tot het centrale contactpunt, worden uitgebreid naar alle verduurzamingsprojecten in de energie-intensieve industrieën. Daarnaast moeten energie-intensieve verduurzamingsprojecten in het kader van versnelling van milieubeoordelingen worden aangemerkt als strategisch project, om milieueffectrapportages te versnellen.⁵

Het derde hoofdstuk introduceert EU-oorsprongseisen om de vraag naar EU-geproduceerde producten te stimuleren met koolstofarme productnormen in aanbestedingen, subsidies en andere marktinterventies, zoals veilingen. Specifiek gelden de EU-oorsprongseisen voor aluminium, cement, bepaalde elektrische voertuigen en een aantal netto-nultechnologieën uit de NZIA (o.a. onderdelen van batterijtechnologie, zonne-pv-technologie, warmtepompen, elektrolyzers en kerncentrales). De NZIA en daarbij geldende kwalitatieve eisen voor duurzaamheid en weerbaarheid worden uitgebreid met de EU-oorsprongseisen uit de IAA. Daarnaast worden in de NZIA vastgelegde kwalificatie-eisen voor weerbaarheid aangescherpt. De koolstofarme productnormen bepalen welk percentage van het product geproduceerd moet zijn met lage broeikasgasemissies, zoals voor staal (25%), cement/specie/mortel (5%) en aluminium (25%). Voor cement en aluminium gelden zowel EU-oorsprongseisen als koolstofarme productnormen. Tot slot kan de Commissie ter bevordering van vraagcreatie vrijwillige CO₂-labels introduceren voor nader te bepalen producten.

Het vierde hoofdstuk bevat nieuwe voorstellen voor een mechanisme ten aanzien van toetsing van inkomende buitenlandse directe investeringen (*foreign direct investment*, «FDI») in productiecapaciteit in een aantal strategische sectoren, namelijk batterijtechnologieën en batterij-energie-opslagsystemen, elektrische voertuigen, zonne-pv-technologieën en kritieke grondstoffen (winning, verwerking, recycling daarvan). De Commissie stelt voor grote investeringen (boven € 100 miljoen) van buiten de EU in dergelijke sectoren te toetsen op een zestal criteria, waaronder toegevoegde waarde voor de Europese economie en de

⁵ Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen*, COM(2025)984 final

structuur van de transactie. Het gaat hierbij om investeringen waarbij de investeerder afkomstig is uit een derde land waarmee de EU geen handelsovereenkomst of een economisch partnerschap heeft gesloten én dat meer dan 40% van de wereldwijde productiecapaciteit bezit in de betreffende sector. De toetsing en monitoringsvoorwaarde gebeurt door de, daartoe speciaal aan te wijzen, bevoegde toetsingsautoriteit van de betreffende lidstaat.

Hoofdstuk vijf kondigt zogenaamde *Industrial Manufacturing Acceleration Areas* (hierna: versnellingsgebieden) aan: geografische clusters met een grote concentratie strategische sectoren waarbinnen de industriële transitie versneld kan worden. Elke lidstaat is verplicht minimaal één geografisch gebied/industriecluster aan te wijzen. Voor deze gebieden wordt vooraf een basisvergunning voor industriële activiteiten afgegeven. Bij aanwijzing van het gebied dient rekening te worden gehouden met verschillende aspecten, zoals de impact op het milieu, de energiebehoefte en potentiële bijdrage aan productiecapaciteit en weerbaarheid van strategische sectoren. Lidstaten dienen in deze clusters gerichte versnellingsmaatregelen te nemen ten behoeve van de transitie en de weerbaarheid van het cluster, zoals het verbeteren van toegang tot financiering en stimuleren van onderzoek en innovatie.

b) Impact assessment

De Commissie heeft een grondig en uitgebreid impact assessment uitgevoerd waarin meerdere beleidsopties zijn getoetst die verschillen in de mate van marktinterventie en verplichtingen voor bedrijven en lidstaten. De opties zijn beoordeeld op effectiviteit, efficiëntie, proportionaliteit, coherentie en subsidiariteit. De Commissie concludeert dat het uiteindelijke pakket maatregelen in de IAA een gebalanceerde aanpak vormt om de industriële transitie te versnellen en waarbij tegelijkertijd de kosten voor bedrijven en lidstaten beheersbaar blijven. De Commissie beargumenteert dat alternatieve beleidsopties zouden leiden tot hogere (maatschappelijke) kosten, tot mogelijk grotere repercussies van derde landen of moeilijkere implementatieprocedures. Aan de andere kant zouden meer vrijblijvende maatregelen onvoldoende effect hebben en kunnen leiden tot fragmentatie tussen lidstaten en een te trage versnelling van de industriële transitie. Verder licht het impact assessment toe hoe de percentages voor de koolstofarme eisen tot stand zijn gekomen en besteedt het aandacht aan de effecten van afzonderlijke maatregelen. Deze analyse is beperkt en kent een hoog aggregatieniveau. De gepresenteerde cijfers zijn EU-breed en niet systematisch uitgesplitst naar type bedrijf of maatregel. Dit vergt daarom nog extra uitwerking op lidstaat- en sectoraal niveau. Daarnaast zitten er nog veel hiaten in het impact assessment. Zo wordt niet duidelijk welke data precies ten grondslag liggen aan de beleidsvorming, is de totstandkoming van kosten en baten onduidelijk en wordt onvoldoende getoetst of onderbouwd hoe de maatregelen van invloed zijn op bedrijven (ook downstream) en kosten van producten en technologieën. Er ontbreekt een uitgebreidere toelichting hoe «koolstofarm» gedefinieerd moet worden.

Verder toetst het impact assessment het voorstel niet aan het WTO-recht en wordt niet gekeken naar de impact van de voorgestelde maatregel op ontwikkelingslanden. Ook laat het impact assessment buiten beschouwing hoe de overkoepelende doelstelling van een 20% BBP-bijdrage van de industrie in 2035 tot stand is gekomen. Een belangrijk doel van de IAA is het reduceren van CO₂-emissies en het stimuleren van de verduurzaming van de industrie. In het impact assessment wordt ook een inschatting gemaakt van de hoeveelheid megaton (hierna: Mt) CO₂ die wordt gereduceerd met de maatregelen. In totaal wordt met de maatregelen die

inzetten op koolstofarme productnormen in de verschillende sectoren (staal, cement en aluminium) een jaarlijkse reductie van 31 Mt CO₂ vanaf 2030 bereikt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht waarde aan een sterke, schone en concurrerende industrie in Nederland en de EU, die bijdraagt aan het verdienvermogen, economische veiligheid,⁶ weerbaarheid en het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatdoelen en een gezonde leefomgeving⁷. Nederland zet daarom, op nationaal en Europees niveau, via industrie-, innovatie- en klimaatbeleid in op het verduurzamen, digitaliseren en versterken van strategische industriële waardeketens en het duurzame verdienvermogen van de economie, waarbij maatregelen gericht, proportioneel en WTO-conform moeten zijn. Nederland zet zich op Europees niveau in voor een strategischer industriebeleid dat de concurrentiekracht en weerbaarheid van Europese productie en waardeketens versterkt. Het kabinet acht het noodzakelijk dat, ook op Europees niveau, stappen worden gezet om de industrie te versterken, mede in het licht van toenemende (oneerlijke) mondiale concurrentie. Daarbij is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van het volledige beschikbare instrumentarium dat de EU hiervoor heeft ingericht (handel, investeringen, industriebeleid, financiering en regelgeving). Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van het versterken van de economische veiligheid en weerbaarheid en het gericht verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden.

Het kabinet zet zich verder in voor industriebeleid dat zich richt op strategische markten waarbinnen Nederland een sterke positie heeft of kan opbouwen, die vanuit weerbaarheidsperspectief noodzakelijk zijn.⁸ Het gaat hierbij ook om schone marktcreatie. Daarbij ligt de nadruk op het versterken van randvoorwaarden voor schone productie en het stimuleren van de vraagzijde. Hiertoe dienen instrumenten te worden ontwikkeld waarmee bedrijven ruimte krijgen om te innoveren, op te schalen en lange termijnperspectief hebben, terwijl ook schone technologieën worden toegepast. In de Kamerbrief toekomstperspectief voor de energie-intensieve industrie (EII)⁹ heeft het kabinet verder uiteengezet hoe de inzet rond schone marktcreatie wordt vormgegeven en hoe deze bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen. De klimaatdoelen en het *EU Emission Trading System* (ETS) bieden de EII lange termijn zekerheid. De transitie vereist betere randvoorwaarden voor verduurzaming voldoende infrastructuur, betaalbare en schone energie, circulair grondstoffengebruik, efficiënte vergunningverlening en een goed functionerende interne markt. Daarnaast dient zowel de vraag naar als de productie van schone producten te worden gestimuleerd.¹⁰

Het kabinet voert via de interdepartementale Taskforce Strategische Afhankelijkheden (TFSA)¹¹ een actieve aanpak gericht op het identificeren van risicovolle strategische afhankelijkheden¹² uit en verkent beleids-opties, zoals diversificatie van aanvoerketens, versterking van het

⁶ Kamerstukken II 30 821, nr. 302

⁷ In lijn met industriële veiligheid.

⁸ Kamerstukken II 29 826, nr. 277

⁹ Kamerstukken II 29 826, nr. 265.

¹⁰ Kamerstukken II 21 501-30, nr. 681

¹¹ Kamerstukken II 30 821, nr. 244

¹² Kamerstukken II 30 821, nr. 204

Europese en nationale verdienvermogen en samenwerking met betrouwbare partners, in lijn met de Nederlandse inzet op open strategische autonomie.¹³ Daarnaast zet het kabinet via de Nationale Grondstoffenstrategie¹⁴ in op het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en het mitigeren en verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden. De circulaire economie draagt hieraan bij door hergebruik en recycling van materialen te stimuleren en zo weerbare waardeketens te versterken via het Nationaal Programma Circulaire Economie.¹⁵ Ook digitalisering draagt hieraan bij, bijvoorbeeld door het efficiënter maken van productieprocessen of het faciliteren van datasstromen die de circulaire economie mogelijk maken.

Ten aanzien van een Europees voorkeursprincipe – in dit voorstel gereflecteerd in Europese oorsprongseisen t.a.v. publieke aanbestedingen en subsidies – is het kabinet terughoudend met de inzet hiervan. Het voorkeursprincipe kan worden gebruikt om de weerbaarheid van de Unie te versterken. Als minder ingrijpende maatregelen niet voldoende zijn, kunnen ze worden ingezet om strategische markten te stimuleren die essentieel zijn voor de weerbaarheid.

Het kabinet weegt per sector zorgvuldig af of de baten opwegen tegen de kosten.¹⁶ Het principe mag niet worden ingezet om de fossiele productieprocessen kunstmatig te verlengen of om staande beleidsdoelen te ondermijnen. De toepassing moet daarbij tijdelijk, gericht, risico gebaseerd en proportioneel zijn. De toegang voor gelijkgestemde handelspartners moet hierin zo min mogelijk belemmerd worden. Dit kan door vooraf de impact op handelspartners van de EU zorgvuldig in kaart te brengen.

Europese oorsprongseisen moeten verenigbaar zijn met internationale juridische verplichtingen van de EU, zoals die onder de WTO en bilaterale handelsovereenkomsten. Voor een effectieve inzet van Europese oorsprongseisen zal EU-markttoegang voor onze handelspartners het uitgangspunt moeten zijn, tenzij er binnen bepaalde strategische markten een gedegen risico is voor de weerbaarheid van de Unie. Dit zodat Europese oorsprongseisen ook effectieve steun bieden aan weerbaarheid in kritieke sectoren om binnen de EU-grenzen bedrijfsactiviteiten te ontwikkelen en voldoende concurrentiekracht op te bouwen. Ook sommige handelspartners hanteren een nationaal voorkeursbeleid. De EU zet zich daarom continue in voor betere toegang voor EU-bedrijven tot derde markten. Dit kan door onder andere nieuwe handelsovereenkomsten te sluiten en door derde landen aan te spreken op marktverstorende handelspraktijken. Indien nodig treft de EU daar ook maatregelen tegen, bijvoorbeeld door inzet van het handelsdefensieve instrumentarium of recentere instrumenten zoals het Instrument voor Internationale Overheidsopdrachten (*International Procurement Instrument*, IPI).

Nederland heeft als open economie baat bij een zoveel mogelijk open investeringsklimaat, rekening houdende met geopolitieke ontwikkelingen. Het kabinet hanteert in de beleidsaanpak economische veiligheid het credo «open waar het kan, gesloten waar het moet». Het kabinet is zich er echter van bewust dat het onder bepaalde omstandigheden mogelijk

¹³ Hoekstra, Adriaansens, Schreinemacher (2022). Kamerbrief Open Strategische Autonomie, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5b134a1ba15379fdcf6ecb0b6dcc431843087193/pdf>

¹⁴ (2022) Grondstoffen voor de grote transities [bijlage]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/09/bijlage-nationale-grondstoffenstrategie>

¹⁵ Kamerstukken 32 852, nr. 225

¹⁶ Waarbij baten en kosten niet enkel geldelijk worden gekwalificeerd, maar ook kwalitatief worden bekeken, denk aan een bijdrage aan verduurzaming of verslechtering van de (handels)betrekkingen met derde landen.

moet zijn investeringen te toetsen en in het uiterste geval tegen te houden, als dit risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengt. In Nederland vindt deze toetsing onder meer plaats op grond van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Vifo)¹⁷, die van toepassing is op bepaalde verwervingsactiviteiten ten aanzien van vitale aanbieders, bedrijven actief op het gebied van sensitieve technologie en beheerders van een bedrijfscampus. In dit kader zal het kabinet als onderdeel van het bredere economische veiligheidsbeleid concreter afbakenen waar precies de risico's zitten met betrekking tot ongewenste kennisoverdracht, welke kennis het kabinet primair wil beschermen en welke aanvullende maatregelen daarvoor nodig zijn, waaronder op het terrein van personeelsbeleid en screening.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie om de concurrentiekracht, verduurzaming, open strategische autonomie en weerbaarheid van de EU te versterken, maar plaatst een aantal belangrijke kanttekeningen bij de voorgestelde maatregelen. In de huidige geopolitieke en economische context, waarin mondiale concurrentie toeneemt en andere economieën hun industrie actief ondersteunen wat in bepaalde gevallen tot een ongelijk speelveld kan leiden, acht het kabinet het van belang dat de EU inzet op het versterken van strategische industriële waardeketens die essentieel zijn voor de lange termijn weerbaarheid van de Unie. Tegelijkertijd plaatst het kabinet kanttekeningen bij de effectiviteit van het hanteren van een harde generieke doelstelling van 20% voor het aandeel van de maakindustrie in het BBP in 2035. Een dergelijke kwantitatieve en algemene doelstelling voor de gehele EU zegt op zichzelf weinig over de kwaliteit, strategische relevantie of toekomstbestendigheid van de industriële activiteiten, zoals hun bijdrage aan weerbaarheid, concurrentievermogen en maatschappelijke uitdagingen. Een streefwaarde kan echter wel stimulerend werken en onderstreept daarmee tevens het belang van een sterke industriële basis.

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om vergunningverlening van industriële verduurzamingsprojecten meer te stroomlijnen in de EU. Dit geeft duidelijkheid aan aanvragers en maakt vergunningverlening eenvoudiger. In Nederland bestaat al het centrale (digitale) omgevingsloket waar aanvragen voor vergunningen ingediend kunnen worden en informatie over de fysieke leefomgeving beschikbaar is. Het is van belang dat bestaande initiatieven, zoals het omgevingsloket, blijven bestaan en zoveel mogelijk gestroomlijnd kunnen worden met de bepalingen uit de IAA. Tevens schrijft het voorstel voor dat de *European Business Wallet* (hierna: EBW) gebruikt moet worden om informatie te bundelen. Implementatie van de EBW-verordening is hiervoor van belang, omdat de impact voor gemeenten aanzienlijk is.¹⁸ Versnelling en vereenvoudiging van procedures met behoud van het beschermingsniveau van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving blijven belangrijk. Een tijdige en voorspelbare vergunningverlening draagt bij aan een beter investeringsklimaat. De Commissie verklaart de bepalingen over vergunningverlening uit de NZIA ook toepasbaar op industriële verduurzamingsprojecten. Mede hierdoor voorziet het kabinet niet direct grote versnellingen optreden in de vergunningverlening voor industriële verduurzamingsprojecten.¹⁹ Tegelijkertijd voegt de Commissie ook nieuwe regels voor vergunningverlening toe die anders zijn dan in de NZIA en

¹⁷ BWBR0046747/2025-09-01

¹⁸ Zie voor verdere beoordeling van het gebruik van de EBW het bijbehorende BNC-fiche – Kamerstuk 22 112, nr. 4232.

¹⁹ Kamerstukken II, 22 112, nr. 3673

waarvan het de vraag is of deze regels elkaar niet tegenspreken. De IAA richt zich meer op de behandelphase van een vergunningprocedure, terwijl Nederland juist in zet op versnelling in de voorbereiding- en beroepsfase. In lijn met de Kamerbrief «Samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof» verkent het kabinet de mogelijkheid om op Europees niveau een uitzondering te krijgen die het mogelijk maakt om soepeler om te gaan met (tijdelijke) stikstofemissies van industriële verduurzamingsprojecten, mits structurele verbetering van natuur, klimaat en leefomgeving voor de lange termijn hierbij is geborgd.²⁰

Het kabinet kijkt met interesse naar het voorstel om via vraaggerichte instrumenten, de Europese industriële productiecapaciteit te versterken, investeringszekerheid te vergroten en vraagcreatie in strategische sectoren te stimuleren. Tevens vindt het kabinet het belangrijk per sector een haalbaar transitiepad naar schone en competitieve productieprocessen te ontwikkelen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat deze instrumenten bijdragen aan een goed functionerende interne markt, een mondiaal gelijk speelveld en het versterken van het concurrentievermogen van de Europese industrie.

In dat licht worden EU-oorsprongseisen met terughoudendheid benaderd en hecht het kabinet eraan dat de voorgestelde maatregelen verenigbaar zijn met de internationale verplichtingen van de EU worden vormgegeven, zoals die onder WTO en handelsakkoorden. Het kabinet onderschrijft het belang van weerbare strategische waardeketens en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden en verzoekt de Commissie te verduidelijken hoe de IAA zich verhoudt tot de mededeling versterking Europese economische veiligheid,²¹ met name ten aanzien van de prioritering en uitvoering van risicoanalyses. In een internationale context waarin andere landen hun industrie actief ondersteunen, kan een gerichte inzet van dit soort instrumenten, onder voorwaarden, overigens wel bijdragen aan het mitigeren van oneerlijke concurrentie. Het kabinet zal nog per toepassing een afweging maken over de rechtvaardigingsgrond, de wenselijkheid en de mogelijke risico's van het toepassen van een EU-voorkeursprincipe. Daarnaast kan inzet van het instrument ook effect hebben op het tijdspad en de betaalbaarheid van de uitrol van schone energie technologieën (waaronder kernenergie) als door repercussies van derde landen de import van benodigde componenten geraakt wordt. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor sectoren waar dit in specifieke gevallen nodig kan zijn.²² Het is verder goed voor de uniforme toepassing in de EU dat deze kwalitatieve criteria ook in de NZIA worden opgenomen. Het kabinet kijkt constructief naar de voorgestelde aanscherpingen van de eisen uit de NZIA, maar zal daarbij kritisch kijken naar de specifieke haalbaarheid in de betreffende sectoren. Het is van belang dat de kwalitatieve eisen uit de NZIA in proportionele verhouding (blijven) staan tot de doelmatigheid, uitvoerbaarheid en lastendruk van het subsidie-instrumentarium. Ook zal het kabinet zich ervoor inspannen dat eventuele handelsbelemmeringen tot een minimum beperkt blijven, zoals verzocht door de Tweede Kamer.²³ Het kabinet zal de Kamer op een later moment nader informeren over de uitvoering van deze motie.

Het kabinet is positief over de introductie van koolstofarme product-normen, maar mist in de breedte ambitie op het gebied van vraagcreatie om juist koolstofarme productie te stimuleren. De in de IAA voorgestelde normen zijn beperkt tot publieke aanbestedingen en subsidieprogramma's voor met name gebouwen, infrastructuur (bruggen) en motorvoertuigen,

²⁰ Kamerstukken II, 36 800 XIV, nr. 80.

²¹ Kamerstukken II 22 112, nr. 4239

²² Zoals mogelijk in batterijen, zie hiervoor ook het BNC-fiche Battery Booster Strategy, kamerstuk 22 112, nr. 4277. Voor alle toepassingen geldt echter dat een zorgvuldige kosten en baten analyse nodig is.

²³ Kamerstuk II, 21 501-20, nr. 2391

en qua producten tot staal, cement en aluminium. In aanloop naar de IAA-publicatie heeft het kabinet in een non-paper²⁴ voor een grotere reikwijdte gepleit, zodat bijvoorbeeld ook de chemiesector werd opgenomen. Een schone industrie dient zowel CO₂-neutraal als circulair te zijn. Door koolstofarme productvereisten te introduceren, worden producenten gestimuleerd om schoner te produceren. Het kabinet heeft met het oog hierop in aanloop naar de IAA-publicatie bij de Commissie ook actief gepleit voor, onder andere, brede inzet van verplichte labels die consumenten inzicht geven in de CO₂-voetafdruk van producten. Daarnaast heeft het kabinet gepleit voor productnormering, waar passend en in lijn met internationaal recht, om te zorgen dat producten aan minimale duurzaamheidscriteria voldoen als ze de EU-markt op komen. Dit kan bijvoorbeeld onder de ESPR. Ook promoot het kabinet de inzet van Digitale Productpaspoorten (DPPs), waarin gestandaardiseerde, controleerbare gegevens over bijvoorbeeld de herkomst, materialen, emissies en duurzaamheid van producten. Zo kunnen overheden en investeerders eenvoudig nagaan of producten voldoen aan de criteria van de IAA.

De Commissie zet in de IAA vooralsnog alleen in op vrijwillige labels voor nog nader te bepalen productgroepen, wat mogelijk kan leiden tot verschillen in de implementatie en een ongelijk speelveld in EU. Het kabinet zal in de onderhandelingen, conform het non-paper, pleiten voor verplichte CO₂- en recyclaatlabels, in ieder geval voor staal. Aansluiting bij de Ecodesign eisen voor staal is daarbij het uitgangspunt. Daarnaast zal het kabinet pleiten voor verbreding van vraagcreatiemaatregelen (bijvoorbeeld productnormering) naar andere energie-intensieve sectoren. Hier dient ook samenhang met ESPR geborgd te worden om overlap te voorkomen. Daarbij dienen lasten voor bedrijven en negatieve gevolgen voor handelspartners te worden beperkt.

De IAA bevat vooralsnog geen specifieke maatregelen voor de chemie sector. Uitwerking van deze maatregelen vindt plaats binnen de Critical Chemicals Alliance, waaraan Nederland en Nederlandse bedrijven actief deelnemen. De aanbevelingen zullen via een gedelegeerde handeling onder de IAA worden gebracht. Het kabinet zet in op vraagcreatiemaatregelen voor chemieproducten met lage emissies en op basis van duurzame koolstofbronnen.²⁵ Het kabinet verzoekt de Commissie om de urgente problematiek in de chemiesector met spoed het hoofd te bieden.

Voor de auto-industrie, met name elektrische bedrijfsvoertuigen, worden voorkeurscriteria en CO₂-labels aangekondigd. In de wetgevingsvoorstellen uit het Automotive Package worden gedelegeerde handelingen voorgesteld die in lijn met de IAA door de Commissie worden uitgewerkt. Het kabinet acht het op basis van dit voorstel onvoldoende duidelijk voor consumenten, overheden en type-goedkeurders in welke situatie, welk individueel voertuig en onder welke voorwaarden geldt als «EU-oorsprong».

Het kabinet wil dat de definitie van «EU-oorsprong» voor elektrische voertuigen helder en eenduidig afgebakend, duidelijk toepasbaar en uitvoerbaar is. Het kabinet is tegenstander van een brede of generieke toepassing op elektrische voertuigen omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van dit soort voertuigen. Het kabinet vindt het van groot belang dat er kritisch gekeken voor welke (onderdelen van) elektrische voertuigen voorkeurscriteria wel noodzakelijk en wenselijk zijn. Dit dient verder uitgewerkt te worden in

²⁴ Kamerstukken II 21 501-30, nr. 681.

²⁵ Zoals eerder bepleit in het Joint Statement on a European Sustainable Carbon Policy Package.

samenhang met de beleidsdiscussie over de wetgevingsvoorstellen uit het Automotive Package.²⁶ Uitgangspunt van Nederland daarbij is dat markttoegang voor gelijkgestemde handelspartners met wie we een handelsverdrag hebben zo min mogelijk moet worden belemmerd. Tot slot wil het kabinet een uitgebreidere toelichting en methodiek zien wat definieert als «koolstofarm» om te garanderen dat er daadwerkelijk schoner geproduceerd wordt en zodat elke lidstaat gelijkwaardige standaarden daarvoor hanteert. De Commissie heeft aangegeven dit in een later stadium vorm te zullen geven.

De manier waarop het FDI-screeningsinstrument wordt ingezet is op een aantal elementen in lijn met het kabinetsstandpunt op de inzet van het EU-voorkeursprincipe (zie onder 3a, essentie Nederlands beleid) dankzij de sectorale afbakening, gerichte toepassing en proportionele aard van de eisen onder artikel 18 van de IAA. Het kabinet is positief over het feit dat investeringen uit derde landen niet per definitie worden uitgesloten van toegang tot de Europese markt en acht de gestelde drempel van 40% marktaandeel voldoende proportioneel en flexibel, geredeneerd vanuit een mondiaal concurrerend speelveld met open markten. Wel acht het kabinet het in algemene zin van belang dat terughoudend wordt omgegaan met het toetsen van buitenlandse investeringen en het opleggen van voorwaarden of drempels daaraan, omdat dit druk kan zetten op de borging van een open en aantrekkelijk investeringsklimaat, met begrip voor toepassing in specifieke sectoren. Het invoeren van een dergelijke toetsing dient voor elk van de voorgestelde sectoren echter dragend onderbouwd en gerechtvaardigd te worden, ook met het oog op de proportionaliteit en met borging van tijdelijkheid. Daarnaast heeft het kabinet vragen over hoe de voorgestelde voorwaarden zich verhouden tot de internationale verplichtingen van de EU op basis van onder andere de WTO-akkoorden inzake handel in diensten (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) en inzake handelsaspecten van investeringsmaatregelen (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*, TRIMS).

Verder vindt het kabinet dat een aantal elementen in dit voorstel ten aanzien van FDI nadere uitwerking en precisie vereisen op het gebied van rechts- en uitvoeringszekerheid. Ten eerste de toepassing op *joint ventures* (buitenlandse partij mag maximaal 49% eigenaarsbelang hebben en EU behoudt meerderheid 51%) en de voorgestelde drempel van € 100 miljoen. Het is onvoldoende duidelijk hoe deze drempel wordt berekend, hoe *joint ventures* juridisch worden afgebakend en wanneer precies een meld- of toetsingsplicht ontstaat. Ten tweede, de gedelegeerde bevoegdheid van de Commissie om de lijst van strategische sectoren waarop de investeringstoets uit dit hoofdstuk van toepassing is uit te breiden. Uitbreiding van deze lijst leidt ertoe dat meer investeringen onder de toets uit dit hoofdstuk vallen en kan derhalve substantiële gevolgen voor nationale economieën en het investeringsklimaat. Het kabinet acht het van belang dat lidstaten inspraak houden bij besluiten over uitbreiding van deze lijst. Ten derde is de mogelijke toename van administratieve lasten op nationale investeringstoetsingsautoriteiten een zorg. Tot slot heeft het kabinet vragen bij de bevoegdheid van de Commissie om op eigen initiatief transacties te toetsen en zo nodig te blokkeren. Het al dan niet toestaan van transacties kan grote effecten op de nationale economieën van lidstaten hebben. De bevoegdheid om specifieke transacties te toetsen en in het uiterste geval te verbieden dient daarom bij de lidstaten te blijven.

²⁶ Kamerstukken II, 22 112, nr. 4271; Kamerstuk 22 112, nr. 4272;

Het kabinet verwelkomt wel de introductie van EU gemeenschappelijke normen voor deze toetsing, ter bevordering van een gelijke toepassing van toetsingsmechanismen tussen lidstaten. Het kabinet wil weten van de Commissie hoe deze vormen van toetsing samenhangen met reeds bestaande toetsingsgronden onder de FDI-verordening, die in Nederland met name zijn neergelegd in de wet Vifo.²⁷

Het is wenselijk dat procedures, termijnen en definities zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande FDI-toetsingskader op Nationale Veiligheid. Tot slot merkt het kabinet op dat de IAA FDI-toetsing mede van toepassing wordt verklaard op greenfield investeringen.²⁸ Voor het kabinet is toetsing van greenfield-investeringen alleen gelegitimeerd als duidelijk wordt uitgewerkt hoe en wanneer deze plaatsvindt en of dit uitvoerbaar is. In de huidige vorm acht het kabinet de afbakening en het praktische effect hiervan onvoldoende duidelijk en zal daarom bij de Commissie om uitwerking vragen van deze bepalingen.

Het voorstel om de verduurzaming te versnellen in en weerbaarheid te vergroten van industrieclusters past in de clusteraanpak van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie, aangezien binnen deze aanpak ook wordt gekeken hoe de transitie in clusters versneld kan worden en hoe optimaal van de ruimte gebruikt kan worden gemaakt.²⁹ Het aanwijzen van industrieclusters als IAA-versnellingsgebied kan bijdragen aan een meer gerichte inzet op het versnellen van de verduurzamingsopgave in deze clusters. Het kabinet ziet echter met de huidige uitwerking een aantal aandachtspunten (zie ook kopje 6, Implicaties juridisch). Het eerste aandachtspunt betreft onduidelijkheid hoe de inrichting van een versnellingsgebied zich verhoudt tot de voorschriften voor versnellingsgebieden in *Renewable Energy Directive* (RED) en de NZIA. Voorkomen moet worden dat het aanwijzen van een dergelijk gebied tot extra regeldruk leidt of dubbelop is met bestaande initiatieven (die nog niet altijd de gewenste versnellingen hebben bewerkstelligd). Het tweede aandachtspunt, is de aanwijzing van de gebieden en de daarbij behorende toetsen. De Commissie stelt veel eisen waar rekening mee gehouden dient te worden bij aanwijzing van een versnellingsgebied.

De strenge materiële normering waar rekening mee gehouden dient te worden, zoals milieu-impact, is nu al een knelpunt in de transitie van deze clusters. Het kabinet is daardoor niet overtuigd dat snel tot aanwijzing overgegaan kan worden en daarmee tot versnelling van de transitie in deze clusters. Het kabinet is positief dat bij de aanwijzing rekening moet worden gehouden met de behoeften voor (energie)infrastructuur in de gebieden, zodat voor de lange termijn duidelijkheid geboden kan worden wat aanvullend nodig is en hoe daarop gestuurd kan worden, ook bij grensoverschrijdende infrastructuur. De plastic recycling industrie lijkt niet direct onderdeel van versnellingsgebieden te zijn. Gezien de situatie van plasticrecyclers en hun wezenlijke rol voor een toekomstbestendige plasticketen, is dit wel wenselijk. Nederland zal hier aandacht voor vragen. Verder introduceert de IAA het instrument van basisvergunningen die alle projecten voor industriële productie in dit gebied moet beslaan. Dit instrument voor vergunningen binnen versnellingsgebieden wordt door het kabinet toegejuicht zolang er beleidsvrijheid is voor iedere lidstaat om de basisvergunning zodanig in te richten, dat het een werkbaar en efficiënt instrument kan worden. Het derde aandachtspunt is de daadwerkelijke versnelling die bereikt wordt als een cluster eenmaal als versnellings-

²⁷ Investeringsstoetsing vindt tevens plaats op grond van de energiewet en telecommunicatiewet.

²⁸ Een greenfield-investering is een vorm van buitenlandse directe investering (FDI) waarbij een bedrijf vanaf nul een nieuwe onderneming in een ander land opbouwt.

²⁹ Kamerstukken II, 29 826, nr. 258.

gebied is aangewezen. De maatregelen die lidstaten moeten nemen ten behoeve van de versnellingsgebieden lijken niet de fundamentele doorbraken te forceren die nodig zijn in de verduurzamingsopgave van deze clusters, maar juist extra regeldruk en verplichtingen aan lidstaten te creëren. In de onderhandelingen wil het kabinet pleiten voor versnelling van de aanwijzingsprocedure van versnellingsgebieden en voor het inbouwen van concrete voordelen die de EU kan bieden, zoals soepelere normstelling in vergunningverlening, voorrang bij aanvraag van financiering en versnelde aansluiting op energie-infrastructuur. Het is bovendien positief dat het voorstel ook oog heeft voor andere strategische industrieën binnen dezelfde gebieden zodat synergievoordelen kunnen worden benut. Daarnaast wil het kabinet dat de Commissie onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om maximaal gebruik te maken van de voordelen van de Europese interne markt, bijvoorbeeld door binnen deze clusters voorop te lopen in de toepassing van geharmoniseerde interne-marktregels. Lidstaten zouden actief in kaart kunnen brengen welke nationale eisen overbodig zijn en geschrapt kunnen worden om toepassing van geharmoniseerde interne marktregels te stimuleren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de aanloop naar de publicatie van de IAA hebben verschillende lidstaten zich uitgesproken over de toepassing en reikwijdte van de verordening. De meeste lidstaten benadrukken de noodzaak om inspanning te leveren voor de industrie en strategische afhankelijkheden te verminderen en erkennen dat hoge energieprijzen, netcongestie, niet marktconform handelen van derde landen en het uitblijven van schone marktcreatie de industrie onder druk zetten. Daarnaast hebben lidstaten zorgen geuit over de additionele regeldruk die voortkomt uit de IAA. De meest uiteenlopende posities zijn te vinden rond de EU-oorsprongsmaatregelen en FDI-bepalingen. Bij het EU-voorkeursprincipe willen sommige lidstaten een ruimere toepassing van het principe, terwijl een andere groep lidstaten pleit voor voorzichtigheid in het gebruik van het principe en openheid naar partnerlanden verwelkomen. Over de FDI-screening spreekt een groep lidstaten zorgen uit rondom de administratieve lasten voor nationale toetsingsautoriteiten. Een enkele lidstaat verwelkomt wel het harmoniseren van regels rondom FDI-screening.

Tot slot bestaat bij sommige lidstaten de tendens het concurrentievermogen ten koste van de verduurzaming te willen versterken, door bijvoorbeeld te pleiten voor een verzwakking van het ETS. Nederland heeft samen met een aantal andere landen zich hard gemaakt voor behoud van het ETS als hoeksteen van het klimaatbeleid en ziet juist een rol weggelegd voor een sterke IAA om de transitie te versnellen. Op het moment van schrijven is de positie van het Europees Parlement nog niet duidelijk.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden in overeenstemming met 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 deels positief, deels negatief. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het treffen van harmonisatiemaatregelen ter verwezenlijking van de interne markt. Op dit terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 2, lid 2, juncto artikel 4, lid 2, sub a VWEU. Artikel 207, lid 2, VWEU, geeft de EU de bevoegdheid tot het vastleggen van maatregelen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. Op dit terrein is er sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU op grond van artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, sub e VWEU.

Het kabinet kan zich gedeeltelijk vinden in deze grondslagen. Het kabinet acht het juist dat de Commissie haar voorstel mede baseert op artikelen 114 en 207 VWEU. Artikel 114 VWEU is een juiste rechtsgrondslag, omdat het voorstel betrekking heeft op interne marktaspecten zoals publieke aanbestedingen, de vereenvoudiging en digitale ontsluiting van vergunningprocedures voor industriële projecten, standaarden en berekeningsmethoden voor koolstofintensiteit van producten en industriebeleid. Artikel 207 VWEU is een juiste rechtsgrondslag, omdat het voorstel directe investeringen uit derde land reguleert en dit past binnen de bevoegdheid neergelegd in artikel 207, eerste lid, VWEU. Wel heeft het kabinet vragen over de verhouding tussen deze gekozen rechtsgrondslag en artikel 64, tweede en derde lid, VWEU, omdat het voorstel een terugtred inhoudt van de liberalisering van het kapitaalverkeer met derde landen.

Echter, het kabinet vindt dat voor hoofdstuk V van het voorstel dat ziet op *Industrial Manufacturing Acceleration Areas*, de artikelen 114 en 207 VWEU geen juiste rechtsgrondslag zijn wegens de impact op de fysieke leefomgeving en ruimtelijke ordening, omdat dit raakt aan nationale bevoegdheden. Het aanwijzen van ten minste één van deze geografische gebieden op grond van criteria die door dit voorstel zijn vastgesteld waarbij lidstaten verplicht worden aanvullende ondersteuning voor faciliteiten, energie, toeleveranciersketens te bieden en daarbovenop verplicht worden één integrale vergunning voor alle industriële activiteiten in het gebied te realiseren, raakt rechtstreeks de fysieke leefomgeving ter bevordering van industriële activiteiten. Meer in het bijzonder treedt het voorstel in de ruimtelijke ordening van lidstaten. Voor die regels acht het kabinet artikel 192, lid 2, onderdeel b, eerste lid, VWEU, de enige juiste rechtsgrondslag. Daarmee is er sprake van een bijzondere wetgevingsprocedure krachtens dit verdragsartikel die onverenigbaar is met de gewone wetgevingsprocedure ingevolge artikel 114, eerste lid, VWEU en artikel 207, tweede lid, VWEU. Daarom acht het kabinet het zeer wenselijk dat hoofdstuk V ofwel van het voorstel wordt afgesplitst met de juiste rechtsbasis ofwel in de verordening op de juiste grondslag wordt gebaseerd van artikel 192, lid 2, VWEU. Artikel 192, lid 2, onderdeel b, is een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 2 en artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de beoordeling of de EU mag optreden volgens 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). De subsidiariteitsvraag is niet van toepassing voor zover het de gemeen-

schappelijke handelspolitiek betreft, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien daarvan.

Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. Op het gebied van verduurzaming van de industrie en producten, en industrieel concurrentievermogen is EU-actie geoorloofd en gewenst. Het doel van het voorstel is het versterken van de economische veiligheid, strategische autonomie en concurrentiekracht van de EU door de industriële capaciteit en verduurzaming in strategische sectoren te versnellen en de werking van de interne markt te verbeteren. Ook is het voorstel gericht op duurzame welvaart, industriële veiligheid en veerkracht met inbegrip van voorzienings- en leveringszekerheid, en economische veiligheid. Hoewel nationale maatregelen delen van de uitdaging kunnen aanpakken, dreigen ze de interne markt te fragmenteren en de collectieve effectiviteit te ondermijnen als deze bepalingen niet gelijkmatig worden ingevoerd. Gezien de diepe verwevenheid van toeleveringsketens tussen de lidstaten is daarom een gecoördineerde aanpak op EU-niveau essentieel. Deze aanpak maakt schaalvoordelen en oplossingen mogelijk die passen bij de schaal waarop de industrie opereert en helpt inefficiëntie en overlapping te voorkomen. Een geharmoniseerde aanpak op EU-niveau is daarom noodzakelijk om een gelijk speelveld te waarborgen en administratieve knelpunten aan te pakken. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Bovendien is klimaatverandering een grensoverschrijdende kwestie die internationale en EU-actie vereist om regionale, nationale en lokale actie effectief aan te vullen en te versterken.

Evenwel plaatst het kabinet twee kanttekeningen bij de subsidiariteit van het voorstel. Het kabinet betwijfelt namelijk of aanvullend handelen op EU-niveau wenselijk is op twee aspecten: verplichte aanwijzing van tenminste één versnellingsgebied voor het doel van aanzwengeling van industriële activiteiten (artikel 1, lid 2, onderdeel d), en investerings-toetsing voor zover die betrekking heeft op het doel van industriële veiligheid en veerkracht, met inbegrip van energie- en leveringszekerheid en economische veiligheid.

Ten aanzien van de verplichte aanwijzing door lidstaten van tenminste één versnellingsgebied, kan worden volstaan met een bevoegdheid om dergelijke gebieden aan te wijzen, in plaats van een verplichting. Daarmee wordt rekening gehouden met de ruimtelijke ordeningsaspecten die per lidstaat anders kunnen liggen en waar schaarste aan ruimte en de benodigde infrastructuur aan de orde kan zijn. Lidstaten zijn namelijk veel beter in staat om te wegen of en waar aanwijzing van ruimte als een industrieel versnellingsgebied passend is gelet op de schaarste van die fysieke ruimte en de verschillende lokale en regionale belangen die daarbij spelen. Een ander alternatief is dat een al bestaande NZIA-vallei kan verkleuren naar IAA-vallei zodat daarmee aan een deel van de verplichting tot aanwijzing uit de IAA wordt voldaan.

Ten aanzien van de aanvullende voorschriften en regels van het voorstel op het vlak van economische veiligheid, voorzienings- en leveringszekerheid en veiligheid van toeleveringsketens, twijfelt het kabinet aan de noodzaak van aanvullend handelen op EU-niveau in de vorm van additionele investeringstoetsing voor zover die economische veiligheid en voorzienings- en leveringszekerheid tot doel heeft. De IAA breidt deze investeringstoetsing namelijk uit tot bijvoorbeeld tot de productie van elektrische auto's (artikel 17, lid 2, onder b). Ook de sector voor zonnepanelen is tot op heden niet in zijn geheel onderhevig aan investerings-toetsing (artikel 17, lid 2, onder c). Het kabinet acht onvoldoende onderbouwd waarom aanvullend handelen op EU-niveau op dit vlak wenselijk en noodzakelijk is, naast de al bestaande Europese instrumenten

zoals Verordening (EU) 2019/452 (FDI-screening) en Verordening (EU) 2024/1252 (Verordening inzake kritieke grondstoffen voor Europa). Aanvullend Europees optreden met het risico van dubbelures en overlap met de bevoegdheden van de lidstaten zoals ingekaderd door Verordening (EU) 2019/452 (FDI-screening) en de opvolger daarvan, acht het kabinet niet gewenst.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de vraag of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. Het doel van het voorstel is het versterken van de economische veiligheid, strategische autonomie en concurrentiekracht van de EU door de industriële capaciteit en verduurzaming in strategische sectoren te versnellen en de werking van de interne markt te verbeteren. Het voorstel bevat diverse onderdelen die geschikt zijn om dit doel te bereiken. Zo voorziet het voorstel in een digitale en versnelde afhandeling van een vergunningaanvraag, één globale basisvergunning voor aangewezen versnellingsgebieden, standaarden en berekeningsmethoden voor koolstofintensiteit van producten, labels en andere vormen van industriebeleid zoals het aanwijzen van versnellingsgebieden die gericht zijn op de bevordering van industriële productie in deze gebieden voor de strategische domeinen die op grond van dit voorstel zijn aangewezen.

Ook de Europese vraagbevordering via aanbestedingen die bepaalde producten uit derde landen uitsluiten, kan bijdragen aan de beoogde doelstelling. Het kabinet is daarnaast positief over de ruimte die de Commissie in het voorstel biedt voor latere uitwerking van maatregelen op basis van actuele ontwikkelingen. Zo wordt expliciet ruimte geboden voor de *Critical Chemicals Alliance* om aanbevelingen te doen voor de chemische industrie die omgezet kunnen worden naar wetgeving en wordt meermaals de mogelijkheid geboden de scope van maatregelen aan te passen (bijvoorbeeld bij de toepassing van oorsprongseisen, CO₂-labels en aanwijzen strategische sectoren). Wel maant het kabinet de commissie tot spoed om de urgente problematiek in deze kritische sector het hoofd te bieden.

Het kabinet plaatst ten aanzien van de proportionaliteit de volgende drie kanttekeningen bij het voorstel. Allereerst gaat de verplichting tot aanwijzing van ten minste één versnellingsgebied neergelegd in artikel 25, eerste lid, verder dan nodig is. Een benadering zoals nu wordt toegepast in artikel 17 van de NZIA is meer proportioneel, omdat daarmee beter rekening wordt gehouden met de schaarste van fysieke ruimte, door lidstaten de ruimte te geven noodzakelijke (regionale en lokale) belangenafwegingen te maken bij de allocatie van ruimte in de leefomgeving. Ten tweede worden de lidstaten – ondanks artikel 6 – niet daadwerkelijk in staat gesteld om de vergunningsprocedures te versnellen voor de desbetreffende industriële sectoren ter verwezenlijking van de genoemde doelstellingen. Hoewel de Commissie lidstaten verplicht om industriële gebieden aan te wijzen en de vergunningprocedures te stroomlijnen en te digitaliseren, stelt zij tegelijkertijd lidstaten verplicht om bij die aanwijzing rekening te houden met alle kaders genoemd in artikel 25, lid 5 van het voorstel (zie ook artikel 27, tweede lid). Daarmee zijn de lidstaten verplicht alle Unierechtelijke eisen bijvoorbeeld op het gebied van milieu en op inspraak in acht te nemen, maar stuurt zij wel aan op aanzienlijke versnelling van de vergunningsprocedures, waarbij het voorstel lidstaten daarbovenop oplegt om voor die gebieden bepaalde vergunningsver-

eisen zo aan te passen, dat zij één gezamenlijke vergunning vormen. Hiermee dreigen de lidstaten met conflicterende verplichtingen te maken te krijgen, omdat de benodigde effectbeoordelingen en inspraak logischerwijs tijd kosten. Ten derde, bij hoofdstuk IV, ten aanzien van de toetsing en regulering van directe investeringen vanuit derde landen, is er geen rekening gehouden met de al bestaande toetsen (FDI-screening en concentratietoezicht) anders dan deze onverkort ook gelden en dus naast de toetsing onder dit voorstel moeten worden doorlopen. Ten aanzien van dit laatste punt, zijn er nog wat extra opmerkingen. Zowel qua toepasingsbereik en qua synergiemogelijkheden op het gebied informatie en administratieve lasten moet het voorstel verbeterd worden. Ten tweede is onzeker en onvoldoende onderbouwd of de verplichtingen om bij toelating van de betrokken investeringen diverse eisen toe te passen, zoals joint ventures en technologieoverdracht, geschikt zijn om het doel te bereiken. Bovendien heeft het kabinet om twee redenen gereede twijfels bij de noodzakelijkheid van het voorstel op dit punt. In de eerste plaats bestaat er aanzienlijke overlap van de materiële strekking van hoofdstuk IV met de investeringstoetsing die onderdeel is van het voorstel voor herziening van de FDI-screeningverordening, bijvoorbeeld op het gebied van batterijen en op het bredere energiedomein (zie bijlage II, punt 3 onder h, van het voorstel van 24 januari 2024, COM(2024) 23). In de tweede plaats introduceert het voorstel met hoofdstuk IV verregaande vormen van investeringstoetsing in het licht van overwegingen van economische veiligheid (zie bijvoorbeeld overwegingen 28, 33 en 36 en de verwijzingen aldaar naar aanbodzekerheid, economische veiligheid en veiligheid van de EU). Ook op dat punt overlapt het voorstel met de (voorgestelde herziening van) de FDI-screeningsverordening en acht het kabinet het onjuist dat dit voorstel eveneens investeringstoetsing in het kader van economische veiligheid introduceert. Veiligheidsoverwegingen zijn namelijk nadrukkelijk andere overwegingen dan die voortvloeien uit een economisch belang dat het voorstel wil versterken. Om die reden stelt het kabinet voor de investeringstoetsing nadrukkelijk te beperken tot toetsing vanuit een economisch belang. Tot slot is onvoldoende onderbouwd waarom een investeringsautoriteit met eigen middelen en voldoende personeel per lidstaat moet worden ingericht. Het wordt niet duidelijk onderbouwd waarom een dergelijke nieuwe organisatie met een zekere zelfstandigheid per lidstaat nodig is.

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

De Commissie heeft in het impact assessment verschillende analyses gepresenteerd van de budgettaire gevolgen voor de EU, de lidstaten, het bedrijfsleven en de burger. Hieronder worden de cumulatieve kosten en opbrengsten gepresenteerd op basis van berekeningen via verschillende modellen.

De daadwerkelijke effecten kunnen echter per lidstaat en sector alsnog verschillen en het kabinet dient nader uit te werken wat de daadwerkelijke financiële implicaties van het voorstel zijn (zie ook onder kopje 2b) Impact assessment).

a) Consequenties EU-begroting

Het totaal van administratieve kosten voor de Europese Commissie bij de gepresenteerde maatregelen wordt geraamd op eenmalig 408.000 euro en terugkerend 181.667 euro. Nederland acht het van belang dat de benodigde EU-middelen worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en 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

In het impact assessment van de Commissie worden de totale administratieve kosten voor lidstaten geraamd op 9 miljoen euro per jaar, met een inzet van circa 5 FTE voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen. Door de beoogde versnelling van een aantal administratieve procedures wordt voor lidstaten tezamen ook een besparing van 1,3 miljard euro voorzien. Tevens worden door de aanpassingen van regelgeving en doorwerking in bedrijven ook aanpassingskosten geraamd op 821 miljoen euro. De Commissie raamt de netto voordelen voor lidstaten op 469 miljoen euro. De nationale impact, inclusief kosten, besparingen en uitvoeringslasten, is nog onduidelijk. Het voorstel vereist onder meer dat lidstaten een bevoegd gezag aanwijzen voor toezicht taken. De precieze lasten voor Nederland moeten nog worden uitgewerkt. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De Commissie geeft een raming van totale kosten voor bedrijven op wie de maatregelen van toepassing zullen zijn. Eenmalige administratieve lasten worden geraamd op € 120.000 en terugkerende kosten op € 1,2 miljoen. Hierbij gaat het om kosten voor extra personeel en extra verplichtingen rond labels en monitoring die bedrijven zullen moeten uitvoeren. Ook wordt een totaal administratieve lastenbesparing van € 240 miljoen voor bedrijven voorzien. Daarbij zijn ook aanpassingskosten voorzien. Deze zijn voor bedrijven geraamd op € 3,7 miljard. Onduidelijk is wat de extra kosten voor de notificatieplicht van buitenlandse investeringen zijn.

Voor burgers worden totale aanpassingskosten geraamd op € 1,4 miljard, door bijvoorbeeld prijsstijgingen van producten ten gevolge van gebruik van schone productiemethodes. De prijsstijgingen worden ook gekwantificeerd. Zo leiden de 25% koolstofvereisten in de autosector tot een prijsstijging van 0,225% (oftewel: € 70 per voertuig). De verplichting tot 25% koolstofarm staal gebruik in aanbestedingen en subsidies zal leiden tot een vermoedelijke prijsverhoging van 0,25%. Voor de verplichtingen met betrekking tot cement is een prijsstijging van 0,1% voorzien. De combinatie van gebruik koolstofarm staal, aluminium en cement is begroot op 0,45% prijsstijging.

Ondanks dat de Commissie verwacht dat de kostenstijging minimaal zal zijn, zal deze stijging met name landen bij het mkb en mogelijk ook bij burgers. Deze kosten zullen met name in de auto-industrie aanzienlijk zijn. Ook de kosten voor overheden zullen stijgen door toenemende prijzen in aanbestedingen en subsidies. Een precieze uitsplitsing van deze kosten ontbreekt echter in het impact assessment, en is niet op lidstaatsniveau uitgesplitst. Dit behoeft nog extra onderzoek. Tot slot voorziet de Commissie dat de maatregelen ook tot behoud en een toename in werkgelegenheid zal leiden (afhankelijk van de sector). Zo voorziet de Commissie een totaal behoud van 4500 banen in de staalsector, maar een toename van ruim 140.000 banen in de markt voor zonne-energie en batterij technologie. De toegevoegde waarde van de maatregelen in groeiemarkten wordt in de EU geraamd op € 10 miljard. De voordelen die

voortkomen uit emissiereductie worden geraamd op € 14 miljard. Het kabinet ziet verder graag een meer gedetailleerde uitwerking van het impact assessment, met specifiekere prijseffecten voor producten uit bepaalde sectoren en technologieën. Toenemende kosten mogen op korte termijn niet leiden tot demotivatie bij de burger om te verduurzamen, omdat bijvoorbeeld warmtepompen en zonnepanelen te duur worden. De maatregelen zorgen idealiter op lange termijn wel voor stimulering van Europese productie van instrumenten voor verduurzaming, waardoor prijzen mogelijk weer stabiliseren.

De Commissie beoogt met het voorstel de regeldruk rond vergunningverlening te verminderen, maar stelt wederom nieuwe regels voor die niet overeenkomen met eerdere regels over vergunningverlening. Het streven naar harmonisatie van vergunningprocedures kan hier een bijdrage aan leveren, maar zal op de korte termijn een toename in regeldruk bewerkstelligen. Tevens wordt voor centrale en decentrale overheden een toename in regeldruk voorzien door extra monitoring en implementatie van de bepalingen rond aanbestedingen en andere vormen van overheidsondersteuning. Toenemende regeldruk zal leiden tot hogere kosten voor overheden, bedrijven en burgers. Ook de extra verplichtingen rond monitoring en adressering van buitenlandse investeringen leiden tot toename van regeldruk voor bedrijven en overheden. Het aanwijzen van de versnellingsgebieden zorgt voor extra regeldruk en vertraging vanwege de hoeveelheid eisen waar aan voldaan moet worden voordat tot aanwijzing over kan worden gegaan. Om de voortgang van de realisatie van versnellingsgebieden te borgen wordt voorgesteld om de mogelijkheid te bieden dat een NZIA-versnellingsgebied van een lidstaat aangemerkt wordt als IAA-versnellingsgebied (artikel 25 lid 1 IAA). Het NZIA-versnellingsgebied kan dan overgaan in een IAA-versnellingsgebied.

Het kabinet maakt zich zorgen over de lasten van de voorgestelde investeringstoets voor het bedrijfsleven en de toetsingsautoriteiten en zal de Commissie vragen om een inschatting van de impact van het invoeren van een dergelijke toets en hoeveel transacties hier onder zullen vallen.

Advies ATR

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

1. ATR adviseert om de regeldrukeffecten voor het Nederlandse bedrijfsleven in kaart te brengen.
2. ATR adviseert om de in het fiche genoemde inhoudelijke tekortkomingen van het Commissievoorstel ook te duiden in termen van regeldruk.
3. ATR adviseert om alleen tot een uitbreiding van de reikwijdte van de IAA over te gaan (al dan niet door middel van het instrument van een gedelegeerde handeling) als de regeldrukeffecten daarvan toereikend in beeld zijn gebracht.

Reactie op advies ATR

Het kabinet constateert dat kwantificering van de regeldrukeffecten (inclusief inhoudelijke nalevingskosten) van het voorstel voor het Nederlandse bedrijfsleven niet mogelijk is zonder nader onderzoek, gezien het impact assessment van de Commissie slechts beperkt de regeldrukeffecten kwantificeert en slechts een EU-brede analyse maakt. Impact assessments spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van onnodige regeldruk van EU-wetgeving en waar mogelijk het verminderen daarvan. Vanuit dat perspectief bezien beschouwt het kabinet een impact assessment als een noodzakelijk ondersteunend instrument in het

besluitvormingsproces. Het kabinet onderschrijft dat het impact assessment bij de IAA niet helemaal compleet is om een kwantitatieve uitsplitsing te maken van de regeldruk of in kaart te brengen welke bedrijven op welke manier geraakt zullen worden door het voorstel (met name ook downstream).

Het kabinet heeft in het BNC-fiche onderdelen van de IAA geïdentificeerd die ofwel opgehelderd moeten worden of tot een onnodige toename van regeldruk leiden. In overeenstemming met het advies van het ATR pleit het kabinet in het BNC-fiche ook voor het blijven meewegen en in kaart brengen van de regeldruk van verschillende voorstellen, maar vooral ook hoe deze regeldruk verminderd kan worden. Het kabinet zal hier op blijven toezien bij de verdere onderhandelingen over het voorstel, en bij een eventuele verbreding van de scope van de IAA.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel beoogt de concurrentiekracht van strategische sectoren van de energie-intensieve industrie, de auto-industrie en netto-nultechnologieën te verbeteren. Het kabinet ziet aanknopingspunten in het voorstel die de concurrentiekracht van deze sectoren kan verbeteren, maar ziet door sommige maatregelen (bijvoorbeeld de oorsprongseisen) ook op korte termijn mogelijke prijsopdrijvende effecten verderop in de keten. Harmonisatie van regelgeving, het versterken van industriële clusters, zekerstellen dat er voldoende passende infrastructuur beschikbaar is in de versnellingsgebieden, het adresseren van risicovolle strategische afhankelijkheden en proportionele bescherming van sectoren tegen marktverstoringen van derden kan de aangewezen sectoren lange termijn zekerheid geven te investeren in verduurzaming ten behoeve van het lange termijn verdienvermogen. Daar tegenover staat dat het kabinet onnodige toename in regeldruk wil voorkomen, omdat dit extra barrières in de interne markt kan opwerpen en daarmee het vestigingsklimaat kan verslechteren.

Het kabinet merkt in algemene zin op dat in veel voorstellen van de Commissie sectorspecifieke aanpassingen worden geïntroduceerd op het gebied van vergunningverlening. Ondanks dat de aandacht voor de problematiek in specifieke sectoren noodzakelijk is, vraagt het kabinet in dit kader aandacht voor het belang van een integraal Europees kader met uniforme definities en procedures, om zo op een effectieve en efficiënte manier voor initiatiefnemers en overheid te komen tot realisatie en een aantrekkelijker vestigingsklimaat te creëren. Daarbij zal het kabinet kijken of en in hoeverre al wordt voldaan aan de verplichtingen rond vergunningverlening die de IAA voorschrijft. Het voorstel van de Commissie heeft geopolitieke gevolgen, omdat één van de doelen van de IAA is om de positie van de Europese industrie in mondiale context te versterken en risicovolle strategische afhankelijkheden van derden te verminderen. Met name de voorstellen rond oorsprongscriteria en screening van buitenlandse investeringen en de daarbij behorende mogelijkheid om – in geval van niet-nakoming van de afspraken – markttoegang te beperken van producten, producenten en investeerders uit derden waar een handelsovereenkomst mee is gesloten, raken aan geopolitieke verhoudingen. De aankondiging van de IAA heeft reeds geleid tot reacties vanuit partnerlanden, zoals het VK, de VS en Canada. Het kabinet vindt het van belang dat maatregelen WTO-conform zijn en internationale afspraken respecteren. Het kabinet is positief dat het voorstel hier rekening mee houdt, maar heeft ook vragen over hoe de bepalingen over subsidies en FDI zich tot WTO-verplichtingen van de EU verhouden. Als de Commissie de bevoegdheid gebruikt om derden geheel of gedeeltelijk uit te sluiten bij aanbestedingen of andere steunmechanismen verwacht het

kabinet een gedegen onderbouwing en impactanalyse om de doelmatigheid, juridische doelmatigheid en proportionaliteit hiervan aan te tonen.

Uitgangspunt van Nederland daarbij is dat markttoegang voor gelijkgestemde handelspartners met wie we een handelsverdrag hebben zo min mogelijk moet worden belemmerd. Daarbij dient de Commissie ook aan te tonen dat hetzelfde doel niet met minder zware instrumenten bereikt kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat geraakte landen met een tegenreactie komen. De inzet van het FDI-instrumentarium neergelegd in hoofdstuk IV ten behoeve van industrie- en verduurzamingsbeleid is zwaar en heeft mogelijk ongewenste effecten op geopolitieke verhoudingen.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel is een verordening. Op grond van artikel 288 VWEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Er is derhalve geen omzetting in nationale wet- en regelgeving voorgeschreven. Daarentegen rust op de lidstaten wel de verplichting effectief uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen van de verordening en dient nationale wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijken die in strijd zijn met de verplichtingen van het voorstel weggehaald te worden. Op grond van de inhoud van het voorstel, wordt verwacht dat een uitvoeringswet noodzakelijk zal zijn om effectief gevolg te geven aan het voorstel. In ieder geval zal op het niveau van een wet in formele zin uitvoering moeten worden gegeven aan hoofdstuk IV van het voorstel. Een investeringsautoriteit met bijpassende bevoegdheden en middelen en personeel moet worden ingesteld.

Gelet op de voorziene hiërarchische verhouding tussen de investeringsautoriteit en de Commissie en de rolverdeling tussen beide, is het waarschijnlijk dat een zelfstandig bestuursorgaan moet worden opgericht of een bestaand zelfstandig bestuursorgaan aanvullende wettelijke taken krijgt om uitvoering te geven aan hoofdstuk IV. Daarbij zal tevens moeten worden voorzien in de noodzakelijke toezichts- en handhavingsbevoegdheden dat ook punitieve boetes bevat (zie artikel 22 van het voorstel).

Daarnaast is het aannemelijk dat artikel 5, artikel 6, artikel 25 en artikel 27 van het voorstel gevolgen heeft voor de wettelijke inkadering van besluit neergelegd in hoofdstukken 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Weliswaar biedt het Nederlandse bestuursrecht flexibiliteit om op punten te voldoen aan de vereisten van het voorstel, maar er zijn verschillen die wettelijk opgelost moeten worden. Uitvoeringswet- en regelgeving voor de wijzigingen die dit voorstel aanbrengt in de NZIA is aannemelijk.

In het voorstel wordt verwezen naar de gereedschapskist van de verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen. Deze instrumenten, zoals verwoord in het oorspronkelijke Commissievoorstel, sluiten aan bij het standpunt van het kabinet zoals dat in eerdere Europese onderhandelingen is uitgedragen. Het kabinet is in beginsels terughoudend ten aanzien van vergunningverlening van rechtswege (lex silencio positivo), mede gelet op de vereisten van zorgvuldige besluitvorming, effectieve rechtsbescherming en de noodzaak tot naleving van Europees milieurecht, waaronder de verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag van Aarhus.

Gedelegeerde handelingen

Het voorstel bevat negen grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Artikel 30 van het voorstel en overweging 59 voldoen aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Er is gekozen voor optie 1 van de modelbepalingen. Drie grondslagen zien op de vaststelling van gedelegeerde handelingen waarmee derde landen kunnen worden uitgesloten van gelijke behandeling met Unielanden. Dat zijn artikel 8, lid 2, artikel 9, lid 2 en artikel 34, lid 6 (dat delegatiebevoegdheden invoegt in verordening 2024/1735 (NZIA) met artikel 28 quinquies, lid 2, artikel 28 sexies, lid 4 (foutief vernummerd), en artikel 28 septies, lid 2). 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 tegemaatregel 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 drie bevoegdheidsgrondslagen 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.

In artikel 10, lid 2, van het voorstel is een grondslag opgenomen voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling voor een vrijwillig classificatiesysteem gebaseerd op de intensiteit van broeikasgassen die vrijkomen bij de productie van industriële goederen in de zin van richtlijn 2003/87. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om een niet-essentieel onderdeel van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat een vrijwillig classificatiesysteem een zinvolle aanvulling is bij de basishandeling, nu een dergelijk systeem investeringsbeslissingen potentieel goed kan informeren zoals bedoeld in artikel 10, lid 2.

Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling, niet om eenvormige uitvoering van de basishandeling daarvan. Het kabinet acht deze

bevoegdheid voldoende afgebakend, in het bijzonder door de elementen opgesomd in onderdelen a tot en met f.

In artikel 16, lid 1, van het voorstel is de bevoegdheid opgenomen voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling om maatregelen te formuleren ten behoeve van de chemische industrie om vraag naar bepaalde chemische producten afgeleid van duurzame koolstofbronnen te stimuleren. Hoewel het kabinet de keuze voor de bevoegdheid voor gedelegeerde handelingen met het geschetste doel steunt, is deze bevoegdheid onvoldoende afgebakend. Het voorstel maakt geheel niet duidelijk welke maatregelen de Commissie zou kunnen nemen en hoe verstrekkend de vraagstimulering kan zijn. Daarmee is een te ruime bevoegdheidsgrondslag voorgesteld die verder gaat dan het aanvullen van de basishandeling. Het kabinet zet daarom in op een verbetering van de grondslag, bijvoorbeeld door het meer in lijn te brengen met de doelstelling van de Critical Chemicals Alliance waarbinnen deze maatregelen vormgegeven moeten worden.

Op grond van artikel 16, lid 2, van het voorstel kan de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen om bijlagen II en III bij de verordening te wijzigen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de maatregel betreft. Daarnaast is toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat flexibiliteit nodig is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om maatregelen die aanvullend zijn om te bepalen of producten mogen worden geacht een laag koolstofgehalte te hebben voor de toepassing van corresponderende verplichtingen van het voorstel. Hetzelfde geldt voor bijlage III dat ziet op (elektrische) auto's en waarvoor een EU-oorsprongsvereiste geldt.

Echter, het kabinet acht de bevoegdheid onvoldoende afgebakend, omdat niet duidelijk is hoe hoog het percentage is dat de Commissie mag vaststellen voordat een product als «low carbon» mag worden beschouwd. Het kabinet zet in op verduidelijking. Een vergelijkbare bevoegdheid is opgenomen in artikel 34 van het voorstel waarmee artikel 28h, lid 1, en onder lid 2, in de NZIA wordt ingevoegd. Met deze bevoegdheid kan de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen om eisen omtrent Europese oorsprong van producten vast te leggen in de NZIA. Ook het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, wenselijk en voldoende afgebakend.

Met artikel 24, lid 1, van het voorstel wordt de Commissie bevoegd om de lijst met opkomende strategische sectoren waar hoofdstuk IV (toetsing en regulering van investeringen) van het voorstel op van toepassing wordt, aan te vullen met onder andere «net zero industries» die zijn opgesomd in de NZIA met uitzondering van digitale technologie, AI, quantum technologie en halfgeleiderindustrie. Ook wordt in deze bevoegdheidsgrondslag expliciet gemarkeerd dat dit de investeringscriteria die krachtens andere EU-regelgeving gelden onverlet worden gelaten. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de wens om de lijst van opkomende strategische sectoren te kunnen aanvullen op een flexibele wijze (zoals ook krachtens artikel 8 van Verordening (EU) nr. 2019/452 kan), doet zich hier een aanzienlijk risico voor op doublures en overlap met FDI-screening krachtens o.a. Verordening (EU) nr. 2019/452 en de opvolger daarvan.

De nucleaire brandstof cyclus is bijv. qua technologie onderdeel van de EU *dual use* lijsten inzake exportcontrole en als zodanig ook onderdeel van de investeringstoetsing op grond van Verordening (EU) nr. 2019/452. Nu in artikel 24, eerste lid, van het voorstel expliciet economische veiligheid als grondslag voor deze uitbreidingsmogelijkheid wordt

genoemd, acht het kabinet het wenselijk dat de Uniewetgever zich hierover buigt om de coherentie met andere instrumenten te bewaken. Het kabinet heeft dan ook de voorkeur om deze bevoegdheidsgrondslag te schrappen. Als alternatief kan het kabinet ook meegaan in een aanpassing van de grondslag op zodanige wijze dat het veiligheidsbelang als criterium wordt geschrapt in het eerste lid en tweede lid van artikel 24.

Met artikel 35 van het voorstel wordt artikel 22, negende lid, eerste alinea van Verordening 2024/3110 over bouwproducten gewijzigd. Deze wijziging heeft tot gevolg dat de reikwijdte van de gedelegeerde handeling die al kon worden vastgesteld op grond van artikel 22, negende lid wordt verruimd. Nu ziet de bevoegdheid op specifieke etiketteringsvoorschriften inzake ecologische duurzaamheid vast te stellen voor bepaalde productfamilies en -categorieën wanneer deze producten a) doorgaans door consumenten gekozen of gekocht, en b) het product heeft over zijn gehele levenscyclus geen significant verschillende algemene milieuprestaties afhankelijk van de installatie ervan. Deze cumulatieve vereisten van a en b komen te vervallen. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet niet wenselijk, omdat het kabinet geen goede onderbouwing heeft ontvangen waarom deze verruiming gewenst en noodzakelijk is mede in het licht van de lasten voor het bedrijfsleven.

Uitvoeringshandelingen

Het voorstel bevat twee bevoegdheidsgrondslagen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen. Artikel 16, lid 3, biedt de grondslag voor de vaststelling van een uitvoeringshandeling om de berekeningsmethoden vast te stellen voor het aandeel van productvolumes en -onderdelen die een oorsprong in de Unie moeten hebben, zowel voor de Commissie als voor de bevoegde nationale autoriteiten. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de handeling betreft. Toekenning van de bevoegdheid is ook wenselijk, omdat vaststelling van de berekeningsmethoden noodzakelijk is voor uniforme toepassing van de corresponderende verplichtingen van hoofdstuk 3 van het voorstel. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat de handeling noodzakelijk is om een eenvormige methode vast te stellen voor de berekening van het aandeel in het volume van producten en componenten dat een oorsprong in de Unie heeft. De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Gelet op de aanzienlijke economische implicaties in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), punt i), van Verordening (EU) nr. 182/2011, acht het kabinet de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 de passende procedure in dit verband. Daarnaast is het kabinet van mening dat in de basishandeling moet worden bepaald dat een ontwerputvoeringshandeling niet kan worden vastgesteld indien het adviescomité geen advies heeft uitgebracht, zoals bepaald in artikel 5, lid 4, onder b), van Verordening (EU) nr. 182/2011.

In artikel 18, lid 5, is de bevoegdheidsgrondslag voorzien voor de Commissie om binnen 6 maanden na inwerkingtreding van de verordening een uitvoeringshandeling voor gedetailleerde regels om naleving van de voorwaarden waaraan buitenlandse investeringen volgens artikel 18 moeten voldoen, te bepalen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit bijdraagt aan een uniforme uitvoering en consistente toepassing van het kader binnen de Unie, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid versterkt en de rechtszekerheid voor investeerders en lidstaten vergroot. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de

hand, omdat de voorschriften betrekking hebben op toetsing in de praktijk van individuele buitenlandse investeringen. Het kabinet vindt het echter problematisch dat het voorstel uit gaat van een uiterste datum na inwerkingtreding van de basishandeling, waarvoor de uitvoeringshandeling moet worden vastgesteld. Dat verdraagt zich slecht met de voorschriften van de onderzoeksprocedure zoals vastgesteld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Hoewel dit niet zo expliciet in het voorstel is benoemd, ziet het kabinet in artikel 19, lid 6, de facto een bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen om te bepalen welke voorwaarden lidstaten moeten toepassen bij de toetsing van buitenlandse investeringen die meerdere lidstaten aangaan, ingeval de betrokken lidstaten het onderling niet eens zijn daarover. Dit is een situatie waarvoor uitvoeringshandelingen bedoeld zijn: het waarborgen van een eenduidige en uniforme toepassing en uitvoering van het Unierecht in de zin van artikel 291 VWEU.

Het kabinet zal zich inzetten om het besluit van de Commissie aan te merken als een uitvoeringshandeling die ingevolge de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 moet worden vastgesteld. Daarvoor sluit het kabinet aan bij artikel 2, lid 2, onder b), punt iv), van Verordening (EU) nr. 182/2011. De desbetreffende bevoegdheid ziet op investeringstoetsing en markttoegang, hetgeen ligt op het gebied van handelspolitiek. Het toekennen van de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft.

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

Het voorstel zal in werking treden de dag direct na publicatie in het publicatieblad. Er worden daarnaast een aantal termijnen genoemd wanneer bepalingen van toepassing moeten zijn na inwerkingtreding. Bepalingen over het versnellen van vergunningen (artikelen 4 en 5) zullen één jaar na de inwerkingtreding van de wet van toepassing zijn. Lidstaten moeten binnen 12 maanden na inwerkingtreding versnellingsgebieden aanwijzen. De inkoopverplichtingen gelden vanaf 1 januari 2029. Hoofdstuk 4 (investeringstoetsing en regulering) is van toepassing voor wat betreft de aanwijzing van de investeringsautoriteit één maand na inwerkingtreding. Twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening, dient het hoofdstuk integraal door de investeringsautoriteit te worden toegepast. Voor zover wetgeving in formele zin noodzakelijk is om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit dit voorstel, zijn de voorgestelde termijnen waarop de verplichtingen van toepassing worden niet haalbaar. Een termijn van ten minste 24 maanden is noodzakelijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal twee jaar na inwerkingtreding, en daarna iedere drie jaar, de verordening evalueren en dan met name de bijdrage die het levert aan het functioneren van de interne markt. Bij de evaluatie worden verschillende zaken behandeld. Ten eerste wordt het behalen van de doelen uit artikel 1 van de verordening gemonitord (functioneren interne markt verbeteren door concurrentievermogen, weerbaarheid en verduurzaming te stimuleren). Ten tweede wordt het doel van 20% bijdrage aan het Europese BBP in 2035 gemonitord. Ten derde worden de administratieve lasten, de economische impact op downstream sectoren en het mkb gemonitord. Tot slot wordt de impact op nationale begrotingen meegewogen bij de evaluatie.

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering en handhaving zijn op dit moment nog niet volledig duidelijk. De aanvullende vereisten voor het toetsen van investeringen zullen naar verwachting gevolgen hebben voor de uitvoeringsinstanties. Het is nog onduidelijk of deze taak bij een bestaande instantie kan worden belegd of dat daarvoor een nieuwe organisatie nodig is (bijvoorbeeld een Zelfstand Bestuursorgaan). Het voorstel hangt verder samen met andere sectorale EU-wetgeving. Nadere uitwerking is vereist om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen beoordelen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Met betrekking tot ontwikkelingslanden is de impact naar inschatting klein, omdat hun aandeel in deze sectoren beperkt is. Tegelijkertijd zijn er relatief weinig ontwikkelingslanden waarmee de EU een handelsakkoord heeft afgesloten, waardoor deze landen onder het voorstel uitgesloten worden van deelname en niet als zogenaamde «EU-oorsprong» kunnen gelden. Onduidelijk is hoe eventuele prijsstijgingen ontwikkelingslanden raken. Daarmee is lastig te beoordelen of de IAA ook in lijn is met het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU.