

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2412

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Op 8 september jl. publiceerde de Europese Commissie de mededeling «Strategisch prognoseverslag 2021: het vermogen en de vrijheid tot handelen van de EU». ¹ Sinds 2020 stelt de Commissie jaarlijks een dergelijk prognoseverslag op, dat belangrijke input levert voor nieuwe initiatieven van de Commissie en voor de evaluatie van bestaande beleidsinitiatieven. Deze anticiperende beleidsvorming is van belang om beter voorbereid te zijn op crises en om de weerbaarheid van de EU te versterken.

Het eerder dit jaar gelanceerde *Strategic Foresight Network*² heeft input geleverd voor dit prognoseverslag. Dit netwerk brengt megatrends in kaart en scant de horizon op uitdagingen die op de EU afkomen. Ten minste eenmaal per jaar vindt een bijeenkomst op ministerieel niveau plaats, die wordt ondersteund door een hoog ambtelijke groep op technisch niveau, die minimaal tweemaal per jaar bijeenkomt. In het strategische prognoseverslag 2021 geeft de Commissie een toekomstgericht en multidisciplinair perspectief op het vermogen en de vrijheid tot handelen van de EU in de komende decennia. De Commissie geeft aan dat de strategische keuzes die hierbij worden gemaakt, gebaseerd zijn op openheid en op regels gebaseerde internationale en multilaterale samenwerking. Het strategisch prognoseverslag omschrijft allereerst vier belangrijke, structurele wereldwijde trends waarvan de Commissie verwacht dat deze impact zullen hebben op het Europese handelingsvermogen en handelingsvrijheid.

De eerste trend betreft klimaatverandering en andere milieuitdagingen, zoals toenemende druk op water- en voedselzekerheid, verlies aan biodiversiteit en veranderingen in de stikstofcyclus. De natuurlijke ecosystemen van de EU staan enorm onder druk als gevolg van klimaat-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2021%3A750%3AFIN>

² Meer informatie over het Strategic Foresight Network ging de Tweede Kamer toe in het kader van het Schriftelijk Overleg RAZ van 17 mei jl., Kamerstuknr. 21 501-02, nr. 2348 en via het Kamerstuk 21 501-02, nr. 2327

verandering, verontreiniging, landgebruik, ontginning, invasieve soorten en het verlies van bestuivers. De Commissie legt hierbij ook nadrukkelijk de koppeling met volksgezondheidsrisico's als gevolg van deze trend en stelt dat deze risico's toekomstige pandemieën of ziekten waarschijnlijker maken.

De tweede trend betreft digitale hyperconnectiviteit en technologische transformaties. Om technologisch en digitaal onafhankelijk te zijn zal de EU volgens de Commissie de ontwikkeling en toepassing van mensgerichte kennis en technologieën moeten ondersteunen. De EU is weliswaar een sterke speler op het gebied van kennis en innovatie, maar blijft wel achter bij een aantal mondiale concurrenten. Met betrekking tot technologie geldt dat de EU vooroploopt op het gebied van geavanceerde fabricatie en materialen en op het vlak van mobiliteit en koolstofarme technologieën. Echter, t.a.v. kunstmatige intelligentie, big data, robotica en kwantum technologieën heeft de EU een achterstand in te halen. De Commissie geeft ook aan dat deze trend uitdagingen met zich meebrengt, in het bijzonder met betrekking tot de arbeidsmarkt.

De derde trend betreft de druk op democratische bestuursmodellen en waarden. Het democratisch bestuur neemt wereldwijd af. Indien de uitholling van democratisch bestuur doorzet, zal dit volgens de Commissie zowel de gevestigde als opkomende democratieën beïnvloeden. De EU zal zich daarnaast moeten verhouden tot het bestaan, en mogelijk zelfs de toename van, zones met instabiliteit en conflict rond de Unie en de impact van grootschalige desinformatie.

De vierde en laatste trend die de Commissie noemt betreft de verschuivingen in de internationale orde en demografie. In de context van ongelijk verdeelde groei van de wereldbevolking, zullen de komende decennia volgens de Commissie worden gekenmerkt door een toenemende herverdeling van wereldmacht, waarbij het geo-economisch zwaartepunt naar het oosten zal schuiven. Ook zal de mondiale rivaliteit en kwetsbaarheid naar verwachting toenemen, waarbij de concurrentie tussen de VS en China een bepalend kenmerk van het geopolitieke landschap zou kunnen worden. Multidimensionale concurrentie en sterke onderlinge verwevenheid zullen waarschijnlijk kenmerkend zijn voor een in toenemende mate multipolaire internationale orde, aldus de Commissie. Op basis van deze trends formuleert het prognoseverslag tien gebieden waarop de EU haar open strategische autonomie en mondiale leiderschap kan versterken.

Duurzame en veerkrachtige gezondheids- en voedselsystemen bewarestelligen

De mededeling legt hierbij de nadruk op ondermeer investeringen in innovatieve zorgmodellen, de combinatie van nieuwe technologieën met sociaal en gezondheidsbeleid en de oprichting van een gemeenschappelijke Europese dataruimte voor gezondheid. Onder dit actiegebied horen ook acties om de strategische afhankelijkheid van derde landen met betrekking tot medische producten aan te pakken. De Commissie stelt dat de Europese gezondheidsunie en de EU-autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA)³ de EU ook beter in staat zullen stellen om nieuwe gezondheids crises aan te pakken. Ook geeft de Commissie aan dat ze op integrale wijze een transitie naar een duurzaam en veerkrachtig voedselsysteem in 2030 in gang wil zetten, dat moet bijdragen aan de doelen van de Green Deal in 2050.

³ M.b.t. HERA zal de Kamer separaat een BNC-fiche toegaan.

Koolstofvrije en betaalbare energie veiligstellen

Op het gebied van energie legt de Commissie de nadruk op het opvoeren van het gebruik van hernieuwbare energie en een snelle diversificatie van de energievoorziening. Ook acht zij het cruciaal om de energie-intensiteit in de EU tegen 2050 sterk te laten dalen. De Commissie onderstreept het belang van vooruitgang op het vlak van de circulaire economie en een diepere energie-Unie. De decarbonisatie van energie zal gevolgen hebben voor geopolitieke verhoudingen omdat strategische afhankelijkheden zullen veranderen.

Capaciteit bij gegevensbeheer, kunstmatige intelligentie en speerpunt-technologieën⁴ versterken

De Commissie stelt dat de digitale soevereiniteit van de EU zal afhangen van het verhogen van deze capaciteiten, op basis van de vereisten van vertrouwen, beveiliging en grondrechten. Een strategische aanpak van industriële systemen voor het internet der dingen, 5G/6G en *edge-computing* zal van cruciaal belang zijn voor zowel de groene als de digitale transitie. Het is nodig dat de EU capaciteit voor gegevensopslag opbouwt en zorgt voor toegang tot open, veilige en transparante gegevens, en verbindingen met hoge datasnelheden. Ook moet de EU haar leidende positie bij de ontwikkeling en invoering van betrouwbare kunstmatige intelligentie veiligstellen. De Commissie signaleert ook de exponentiële toename van de vraag naar halfgeleiders en de noodzaak voor de EU om zich sterker te positioneren op dit gebied.

Toelevering van kritieke grondstoffen veiligstellen en diversifiëren

Voor zowel de groene als de digitale transitie zijn kritieke grondstoffen essentieel. De vraag hiernaar zal de komende decennia dan ook toenemen. De Commissie verwacht dat de toename van vraag ook zal samenvallen met een toename van de bereidheid van leveranciers om uitvoerbepalingen op te leggen. De EU moet zich voorbereiden op toekomstige onzekerheden met betrekking tot de toelevering van kritieke grondstoffen. Diversificatie is een belangrijk instrument, maar het potentieel is voor veel kritieke grondstoffen beperkt. Een lange termijnstrategie is nodig. De EU moet door middel van een slimme beleidsmix en in combinatie met internationale partnerschappen werken aan een duurzame en gevarieerde toelevering van kritieke grondstoffen. Tenslotte moet ook onderzoek worden gedaan naar nieuwe bevoorradingsmethoden (zeebodem, ruimte) in overeenstemming met internationaal overeengekomen beginselen en afspraken.

Mondiale pionierspositie bij vaststelling van normen bewerkstelligen

De Commissie geeft aan dat de EU om het «pioniersvoordeel» concurreert bij de vaststelling van normen (ook wel standaardisatie genoemd), met name op het gebied van opkomende technologieën. Handelspartners, China in het bijzonder, worden op dit vlak steeds assertiever. De Commissie verwijst hierbij naar het zogenaamde «Brussels effect»⁵, en stelt dat de EU daarmee een goede basis heeft om de uitdaging aan te gaan. Ook de handelspositie van de EU is een belangrijke kracht. De Commissie geeft aan dat de internationale acceptatie van EU-normen van

⁴ De mededeling gebruikt de term «speerpunttechnologieën», de in Nederland gebruikte term hiervoor is sleuteltechnologieën.

⁵ Het «Brussels effect» gaat over het proces waarbij multinationale ondernemingen aan regelgeving op EU niveau voldoen, waardoor EU regelgeving de-facto de internationale norm wordt.

cruciaal belang is voor de mondiale invloed van de EU en haar leiderschap op o.a. klimaatverandering, duurzaamheid en de bescherming van consumenten.

Veerkrachtige en toekomstbestendige economische en financiële systemen bouwen

De Commissie wil de veerkracht en het groeipotentieel van de Europese economie verder vergroten. Een veerkrachtige, stabiele economie is van belang voor het democratisch model, dat personen beschermt tegen sociale risico's. De Commissie legt tevens de link met de Covid-19-crisis waarin nog duidelijker werd dat een open, concurrerende en volledig functionerende interne markt belangrijk is. Volgens de Commissie zal het financiële systeem van de EU ingrijpende veranderingen ondergaan als gevolg van klimatologische en technologische veranderingen en Brexit. Daarom zouden resterende belemmeringen om de kapitaalmarktunie en de bankenunie volledig uit te kunnen voeren, moeten worden weggenomen. Het financiële systeem van de EU heeft ook een sleutelrol te vervullen bij de financiering van de transitie naar een klimaatneutrale economie. Ook zal het digitale tijdperk van invloed zijn op betaalmiddelen en kapitaalmarkten, met een groeiende rol voor crypto-activa en de ontwikkeling van digitale valuta. Een breder gebruik van de euro in internationale handel en diensten en EU-brede oplossingen voor instantbetalingen zouden de strategische slagkracht van de EU volgens de Commissie kunnen versterken.

Vaardigheden en talenten voor EU-ambities ontwikkelen en behouden

De EU moet demografische trends het hoofd bieden en de bestaande lacunes in vaardigheden in de context van de duurzame en digitale transitie dicht. Hiervoor acht de Commissie het nodig dat de arbeidsmarkt en het sociaal beleid aangepast worden om een toename in sociaaleconomische ongelijkheden te voorkomen en te zorgen voor redelijke arbeidsvoorwaarden, een fatsoenlijk inkomen en toegang tot sociale zekerheid. Hierbij ligt de focus van de Commissie voornamelijk op vrouwen en op jongeren. Voor het benutten van de arbeidskansen van de twee transitie zullen beleidsmaatregelen nodig zijn die nieuwe soorten banen ondersteunen. De onderwijs- en opleidingssystemen van de EU moeten tot de wereldtop blijven behoren. Ook wil de Commissie de braindrain tussen lidstaten en regio's tegengaan.

Veiligheids- en defensiecapaciteiten en toegang tot ruimte versterken

De Commissie wil tot actie komen om het toegenomen risico van conflicten, interne instabiliteit en ontwrichting van kritieke infrastructuur te beperken. Om haar defensievermogens- en operaties te versterken, moet de EU haar krachten bundelen en de samenhang van recentelijk ingestelde samenwerkingsinstrumenten en -initiatieven versterken. De Commissie wil dat de EU ervoor kan zorgen dat zij haar essentiële veiligheidsbelangen – zo nodig autonoom – kan verdedigen in een internationale omgeving waarin sterke concurrentie om de macht en een wedloop naar technologisch leiderschap bestaat. De Commissie acht het van essentieel belang dat de EU een autonome, betrouwbare en kosteneffectieve toegang tot de ruimte ondersteunt. Bij gebrek aan een sterke binnenlandse markt bevinden de lanceerders uit de EU zich in een nadelige concurrentiepositie op de wereldmarkt. Daarom wil de Commissie de ruimte-infrastructuur van de EU als strategisch erkennen en zo veel mogelijk profiteren van de voordelen van nieuwe technologieën.

Covid-19 en klimaatrampen hebben laten zien dat er behoefte is aan multilaterale oplossingen en gecoördineerde samenwerking. De EU streeft naar een op regels gebaseerde internationale orde met de Verenigde Naties in het centrum. De Commissie wil dat de EU discussies over de noodzakelijke hervormingen van het wereldbestuur initieert en faciliteert, en de lopende hervorming van de VN ondersteunt. De Commissie acht het tevens van belang dat de EU assertiever kan optreden bij dwangmaatregelen of extraterritoriale sancties door derde landen. Onder dit actiegebied onderstreept de Commissie tevens dat de EU haar coalities en partnerschappen met specifieke landen en regio's moet versterken en ontwikkelen, evenals met internationale organisaties die van cruciaal belang zijn voor de stabiliteit in Europa en de wereld. Het EU-NAVO partnerschap is een onmisbare pijler van de EU defensie en zal verder worden versterkt.

De Commissie geeft aan dat connectiviteitsagenda's onderdeel uitmaken van het geopolitieke instrumentarium van de EU en in de strategische partnerschappen van de EU moeten worden verankerd.

Veerkracht van instellingen versterken

Overheidsinstellingen en -diensten moeten op de maatschappelijke zorgen reageren en een doeltreffend beleid voeren, aldus de Commissie. De toegenomen polarisatie toont aan dat er behoefte is aan participatief en inclusief bestuur teneinde het vertrouwen en de legitimiteit op alle niveaus te vergroten. Nieuwe vormen van participatiedemocratie, nieuwe technologieën, burgerparticipatie, bijvoorbeeld zoals in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa, ziet de Commissie als versterkers van onze democratische stelsels. De implicaties van de huidige en toekomstige trends zullen een behendig beleid vereisen, waarbij de Commissie een rol ziet weggelegd voor het EU-prognose-netwerk. De door de Commissie ontwikkelde dashboards inzake veerkracht ziet de Commissie als een belangrijke stap richting een meer geïntegreerde aanpak voor het meten van het welzijn, dat verder gaat dan het bbp.

Met deze vier trends en tien actiegebieden onderbouwt de Commissie een gedeelde, lange termijn visie op de open strategische autonomie van de EU, waarbij zij met name de nadruk legt op de noodzaak voor meer samenhang over tijdshorizonten en meer samenhang tussen intern en extern beleid op de tien actiegebieden. Daarbij benadrukt de Commissie dat de EU, bij het nastreven van mondiaal leiderschap tegen 2050, niet in zichzelf zal keren maar standvastig zal blijven wat betreft haar beginselen en waarden en behendig zal blijven in haar optreden.

Beoordeling

Het kabinet verwelkomt het strategisch prognoseverslag 2021, dat is verschenen op een moment dat de discussie over de open strategische autonomie van de EU zeer actueel is. Voor het kabinet staat de open strategische autonomie van de EU voor haar vermogen om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. Het kabinet vindt het positief dat de kern van de Nederlandse visie, zoals ook uiteengezet in het gezamenlijk

Nederlands-Spaanse non-paper van 18 maart jl.⁶, terug te zien is in deze mededeling en dat de Commissie het belang van openheid en internationale samenwerking duidelijk onderschrijft.

De inhoudelijke analyse van mondiale trends, het lange termijn perspectief en de actiegebieden in de mededeling vormen waardevolle input voor het Europese debat en het kabinet hoopt dat dit bijdraagt aan de vorming van een gedeelde visie op de invulling van de open strategische autonomie van de EU. Dit is in de ogen van het kabinet de grootste kracht en meerwaarde van deze mededeling. Ook vormt het een nuttige bijdrage aan het narratief over open strategische autonomie van de EU richting internationale partners.

De in het prognoseverslag geschetste trends zijn herkenbaar en geven een helder, kernachtig beeld van de uitdagingen waar de EU de komende decennia voor staat. De Commissie presenteert vervolgens tien actiegebieden om de open strategische autonomie en mondiale leiderschap van de EU te versterken. Een nadere onderbouwing van de doorvertaling van de vier trends naar deze tien actiegebieden ontbreekt, maar het betreft een relevante en veelomvattende lijst. Samengenomen raken zij aan vrijwel de gehele Europese beleidsagenda. Dit is in de ogen van het kabinet een illustratie van de breedte van het vraagstuk. Het kabinet onderschrijft daarom het belang dat de Commissie hecht aan coherent en samenhangend intern en extern beleid en aan de holistische aanpak hiervan. Door de brede reikwijdte van de actiegebieden kunnen de onderliggende beleidsterreinen slechts op hoofdlijnen worden geschetst, waardoor de uitwerking van beleidsterreinen niet altijd even volledig is. Dit is begrijpelijk gezien de aard van het prognoseverslag, maar de vraag voor het kabinet blijft evenwel hoe de brede actiegebieden nader geconcretiseerd zullen worden en of de Commissie op basis hiervan voornemens is nieuwe voorstellen te formuleren.

De visie van de Commissie op het vermogen en de vrijheid tot handelen van de EU klonk reeds door in de toespraak over de Staat van de Unie van Commissievoorzitter Von der Leyen op 15 september jl.⁷, waarin zij nadrukkelijk in ging op diverse onderwerpen die ook veel aandacht in de mededeling krijgen, o.a. de EU als mondiale speler, het adresseren van afhankelijkheden en de digitaliseringsagenda. Het kabinet ziet deze beleidsterreinen als belangrijke elementen voor de open strategische autonomie van de EU en ziet uit naar concrete voorstellen op deze en andere terreinen die de weerbaarheid van de EU kunnen versterken.

Ten aanzien van de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de mededeling is de grondhouding van het kabinet positief. Het kabinet ziet de strategische prognoseverslagen als ondersteuning van beleidsontwikkeling en het bewerkstelligen van doelstellingen op de lange termijn. De mededeling raakt aan veel verschillende beleidsterreinen binnen de Europese beleidsagenda, waarbinnen sprake is van verschillende bevoegdheidsverdelingen. In algemene zin is het kabinet van mening dat het gepast is dat de in de mededeling geschetste grensoverschrijdende uitdagingen op EU-niveau worden besproken en geadresseerd. Indien de

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>

⁷ «De ziel van onze Unie versterken» https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2021_address_nl_1.pdf

mededeling leidt tot concrete voorstellen op specifieke beleidsterreinen zal de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit zorgvuldig worden beoordeeld. De mededeling heeft geen financiële gevolgen.

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