

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2956

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2024

Hierbij bieden wij u mede namens de Ministers van Economische Zaken, Financiën en Defensie, een uitgebreidere reactie aan op het Draghi-rapport ten aanzien van de EU-institutionele en geopolitieke aspecten zoals toegezegd in het commissiedebat over de Raad Algemene Zaken van 10 oktober jl.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever

Aanvullende reactie Draghi-rapport

Op 9 september jl. is het rapport van Mario Draghi over de toekomst van het Europees concurrentievermogen gepubliceerd.¹ In aanvulling op de kabinetsappreciatie die 4 oktober jl. met uw Kamer is gedeeld,² ontvangt uw Kamer hierbij conform de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken in het commissiedebat over de Raad Algemene Zaken op 10 oktober jl. een uitgebreidere reactie op het Draghi-rapport ten aanzien van de EU-institutionele en geopolitieke aspecten.³ In deze brief zal achtereenvolgens een appreciatie volgen van Draghi's bredere geopolitieke analyse, zijn suggestie ten aanzien van een Europees economisch buitenlandbeleid, investeringen in de Europese defensie-industrie, en institutionele hervormingen voor een effectieve en slagvaardige Unie.

Draghi stelt in zijn rapport dat de EU de afgelopen decennia heeft kunnen profiteren van een gunstig mondiaal klimaat: de wereldhandel groeide sterk, mede dankzij multilaterale afspraken; door genormaliseerde relaties met Rusland kon goedkope energie geïmporteerd worden; en door de hegemonie van de VS was er geopolitieke stabiliteit die de bondgenoten van de VS ten goede kwam. In deze context werden defensiebudgetten verlaagd en was er geen noodzaak binnen Europa om het economisch beleid en het veiligheidsbeleid aan elkaar te koppelen. Deze tijd ligt volgens Draghi achter ons: het multilaterale handelssysteem staat in toenemende mate onder druk, de groei van de wereldhandel zwakt af, energie-import uit Rusland wordt door de EU zo veel mogelijk beperkt en de geopolitieke situatie is instabiel door Ruslands agressieoorlog tegen Oekraïne en de verslechterde relatie tussen de VS en China. Om in deze nieuwe realiteit concurrerend en weerbaar te blijven moet de EU volgens Draghi primair haar productiviteit verhogen en daarbij een Europees economisch buitenlandbeleid ontwikkelen dat ten dienste staat aan een weerbare en concurrerende Europese economie. Tenslotte wijst Draghi erop dat veiligheid in Europa essentieel is voor het behoud van vrede, economische stabiliteit en democratische waarden.

Het kabinet onderschrijft in brede zin Draghi's analyse van een veranderende geopolitieke situatie. Een wereld met meer onzekerheid, onrust en oorlog vereist dat het kabinet – in dialoog met de samenleving – waakt over de Nederlandse belangen waaronder ons verdienvermogen en veiligheid.⁴ Die Nederlandse belangen zijn gebaat bij een sterke EU die geopolitiek doortastend kan optreden. Dit vergt ook een gezonde, concurrerende, weerbare Europese economie zodat we niet alleen politieke, maar ook de economische slagkracht hebben om ons met andere economische grootmachten te meten en onze belangen te behartigen. Om het hoofd te kunnen bieden aan veranderende geopolitieke omstandigheden moeten we ons eigen huis zo goed mogelijk op orde hebben, zowel politiek als economisch. Alleen zo blijven Nederland en de EU in staat om eigen keuzes te maken en onze publieke belangen goed te behartigen.

¹ Het rapport kan hier geraadpleegd worden: EU competitiveness: Looking ahead - European Commission (europa.eu)

² Kamerstuk 21 501-30, nr. 614

³ Toezegging bij Commissiedebat Raad Algemene Zaken d.d. 15 oktober 2024. «De Minister stuurt een uitgebreidere reactie op het Draghi-rapport mee met de Geannoteerde Agenda voor de informele Europese Raad op 8 november», TZ202410-109

⁴ Zie ook de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden., Kamerstuk 30 821, nr. 178 bijlage.

Europees economisch buitenlandbeleid

Draghi roept op tot een meer gecoördineerd en geïntegreerd Europees economisch buitenlandbeleid. Zijn voorstel tot strategisch gebruik van handelsverdragen en industriële partnerschappen om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en producten en toegang tot sleuteltechnologieën veilig te stellen is daarbij in lijn met de inzet van het kabinet, waarbij gelijke en redelijke standaarden van belang zijn. Hierbij hoort onder andere strategisch gebruik van handelsverdragen en partnerschappen om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en producten en toegang tot sleuteltechnologieën veilig te stellen. Een pragmatisch, minder generiek handelsbeleid – zoals voorgesteld door Draghi – draagt bij aan het versterken van de weerbaarheid van de EU als geopolitieke en economische speler, en aan de weerbaarheid van Nederland als handelsnatie. Hier pleit Nederland ook voor in een recent non-paper over het EU-handelsbeleid.⁵ Het kabinet herkent in dit verband verder de strategische inzet van Global Gateway die Draghi bepleit.

Over risicovolle strategische afhankelijkheden benadrukt Draghi dat Europa deze dient te mitigeren, omdat deze door derden steeds vaker als geopolitiek wapen kunnen worden gebruikt. Draghi onderstreept daarbij het belang van samenwerking binnen Europa en met gelijkgezinde partners. Hij pleit voor een gecoördineerde aanpak om de onvermijdelijke kosten van het afbouwen van deze afhankelijkheden te beperken. Dit is in lijn met de kabinetsaanpak op economische veiligheid, waaronder de aandacht voor risicovolle strategische afhankelijkheden.⁶ Hierbij is – vanwege het vrij verkeer van goederen binnen de interne markt – de EU het belangrijkste handelingsniveau. Het kabinet zet bijvoorbeeld in op partnerschappen met landen binnen en buiten de EU op het gebied van de halfgeleiderindustrie en kritieke grondstoffen en producten.

Investerings in Europese defensie-industrie

EU-lidstaten hebben de afgelopen decennia vanwege de veiligheidspapraplu van de VS te weinig geïnvesteerd in hun eigen defensiecapaciteiten. Het kabinet onderschrijft, net als Draghi, het belang van investeringen in de Europese defensie-industrie om de veiligheid en slagkracht van de EU en haar lidstaten te vergroten. Het is voor de defensie-industrie daarbij van belang dat gebruik kan worden gemaakt van een financieringsklimaat waar zowel publiek als privaat aan wordt bijgedragen. Het kabinet besteedt daarom uitdrukkelijk aandacht aan investeren in de defensie-industrie in de Defensienota 2024 door € 1,1 miljard uit te trekken voor stimuleringsmaatregelen. Ook de herijking van de door de Europese Investeringsbank (EIB) gehanteerde definitie van dual-use is hiervoor een positieve eerste stap. Daarnaast zet het kabinet in op verkenning van de uitbreiding van het mandaat van de EIB naar «core-defence», mits dit geen negatieve gevolgen heeft voor de markttoegang en AAA-rating van de EIB. Het kabinet onderschrijft het belang dat Draghi hecht aan de inzet op civiele innovaties en technologieën die toegepast kunnen worden in de Defensie organisatie. Zoals in het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) is vermeld maakt ontwikkeling van een nationale en Europese defensie-industrie steun aan Oekraïne mogelijk en is dit tevens van groot belang voor de productie- en leveringszekerheid van materieel en munitie voor onze eigen defensie. Voor het kabinet blijft samenwerking met de NAVO en

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2909

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 204, (Kamerbrief voortgang kabinetsaanpak risicovolle strategische afhankelijkheden)

bondgenoten buiten de EU, zoals de VS en het VK, en EU-NAVO samenwerking cruciaal.

Het kabinet steunt Draghi's voorstellen om fragmentatie van de defensie-industrie tegen te gaan en een boost te geven aan schaalvergroting, standaardisatie en interoperabiliteit. Als er een consolidatie in de Europese defensiemarkt plaatsvindt is het cruciaal dat de grote Europese defensiebedrijven grensoverschrijdende toeleveringsketens hebben. Alleen op die manier wordt er optimaal gebruik gemaakt van de industriële capaciteiten en innovatiekracht van grote bedrijven en mkb'ers uit de hele EU en ontstaan er weerbare toeleveringsketens. Verdere Europeanisering van de markt voor defensiegoederen zorgt voor betere EU-markttoegang voor Nederlands mkb in de defensie-industrie. Het kabinet is voorstander van een stevige verankering van het defensie-industriedossier in de portefeuillevverdeling van de nieuwe Commissie. Goede institutionele samenwerking tussen de Europese Commissie, de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) en de Raad op het gebied van defensie-industrie, zonder af te doen aan de bevoegdheidsverdeling uit het Verdrag, blijft een belangrijk aandachtspunt.

Institutionele hervormingen voor een effectieve en slagvaardige Unie

Draghi stelt verschillende institutionele hervormingen voor die gericht zijn op het opnieuw aanbrengen van focus, het versimpelen en het versnellen van EU-handelen, om zo de slagkracht en effectiviteit van de EU te vergroten. Verdragswijziging is volgens Draghi geen noodzakelijke voorwaarde om dit te bewerkstelligen. Het kabinet is het op dat punt met Draghi eens.

Volgens Draghi moet de focus van EU-optreden liggen op terreinen waar optreden van de EU van meerwaarde is ten opzichte van optreden op nationaal of sub-nationaal niveau, zoals vereist door het subsidiariteitsbeginsel. Wat betreft de aanbeveling van Draghi om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV-besluitvorming) in de Raad uit te breiden wijst het kabinet erop dat voor het overgrote deel van de relevante beleidsterreinen reeds QMV-besluitvorming geldt (o.a. handelsbeleid, interne markt, douane, vervoer, grote delen van het klimaat- en energiebeleid). Mocht de discussie hierover worden vervolgd, dan zal het kabinet met andere lidstaten verkennen op welke wijze de effectiviteit van besluitvorming kan worden vergroot, terwijl nationale belangen worden gewaarborgd.

Draghi stelt verder voor dat lidstaten vaker flexibel samenwerken, bijvoorbeeld via kopgroepen of door samenwerking buiten de EU-verdragen aan te gaan. Het kabinet zal deelname aan kopgroepen van geval tot geval bekijken en staat daarnaast open voor samenwerking met EU-landen en partners buiten de EU-verdragen. Bij de wenselijkheid van dit soort samenwerking moeten de gevolgen van het ontbreken van de democratische legitimiteit en rechterlijk toezicht, die normaliter zijn geborgd binnen de EU-verdragen, zorgvuldig worden meegenomen.

Hetzelfde geldt voor de beperkingen die gelden vanuit het Unierecht (bijvoorbeeld vanwege bevoegdheidsverdeling tussen de EU en lidstaten). Flexibele vormen van samenwerking mogen geen afbreuk doen aan het functioneren van de interne markt, andere beleidsterreinen en aan het gelijke speelveld. Ook acht het kabinet het positief dat Draghi aandacht heeft voor de versterking van crisisbeheersing op EU-niveau. Het kabinet zal constructief meewerken aan eventuele voorstellen op dit terrein, die

geen afbreuk mogen doen aan andere rechtsgrondslagen of aan het in de Verdragen vastgelegde evenwicht tussen de EU-instellingen.

Tot slot stelt Draghi voor om, indien aan de juiste politieke en institutionele voorwaarden is voldaan, gemeenschappelijke schuld uit te geven voor gemeenschappelijke investeringsprojecten. Het kabinet is, in lijn met het regeerprogramma, geen voorstander van het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe Europese instrumenten en blijft dit actief uitdragen.

Vervolg

Zoals vermeld in de kabinetsreactie op het Draghi-rapport,⁷ zullen de aanbevelingen van Draghi naar verwachting in ieder geval deels een plek krijgen in het werkprogramma van de nieuwe Commissie, dat begin 2025 wordt verwacht. Zoals gebruikelijk zal het kabinet wanneer de Commissie met voorstellen komt deze in meer detail beoordelen en met uw Kamer delen in lijn met het gebruikelijke BNC-proces, inclusief potentiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Het kabinet zal voor het kerstreces een uitgebreide visie ontwikkelen op het Europese concurrentievermogen, in navolging van voorstellen uit de rapporten van Letta en Draghi en voortbouwend op het regeerprogramma.

⁷ Kamerstuk 21 501-30, nr. 614