

Vergaderjaar 2022–2023

35 982

Staat van de Europese Unie 2022

Nr. 9

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN
ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VOOR BUITENLANDSE
HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

Via deze brief informeren wij, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, uw Kamer graag over de kabinetsbrede inzet ten aanzien van de open strategische autonomie (OSA) van de EU.

1. Inleiding

Nederland is één van de meest open en internationaal verbonden landen ter wereld. Deze openheid heeft er de afgelopen decennia mede voor gezorgd dat de Nederlandse welvaart hoog is en Nederlandse bedrijven internationaal innovatief én concurrerend zijn. Bovendien heeft deze open houding ervoor gezorgd dat Nederland ondanks zijn bescheiden omvang een belangrijke internationale rol heeft kunnen spelen, zowel via de EU als bilateraal.

Verschuivende geopolitieke verhoudingen zetten het open wereldwijde economisch systeem en het op regels gebaseerde multilaterale handelsstelsel echter in toenemende mate onder druk. Het openlijke conflict om economische en technologische dominantie tussen China en de Verenigde Staten en de Russische agressie in Oekraïne illustreren de veranderende internationale context. Ook zien we dat landen in toenemende mate bereid zijn om economische invloed in te zetten als geopolitiek wapen. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de weerbaarheid van de EU. De Russische invasie in Oekraïne onderstreept daarnaast de noodzaak voor een groter militair handelingsvermogen voor Europa. De samenwerking met de Verenigde Staten blijft van onverminderd belang voor veiligheid op het Europese continent en de NAVO is de hoeksteen van onze collectieve verdediging, maar dit neemt niet weg dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid en de behartiging van Europese veiligheidsbelangen. Dit dwingt tot volwassenwording van de EU als geopolitieke én geo-economische speler en

noodzaakt het kabinet tot een integrale, *whole-of-government* aanpak om te kunnen bijdragen aan de open strategische autonomie (OSA) van de EU. Om onze publieke belangen te kunnen blijven borgen is het voor Nederland van groot belang dat we de weerbaarheid en het handelingsvermogen van de EU vergroten (zie hoofdstuk 3). Het kabinet deelt daarbij de zorgen van de Kamer over risicovolle strategische afhankelijkheden, onderschrijft de urgentie van het thema en voert hierop een actieve agenda die in deze brief uiteengezet wordt.¹

De brief biedt een kabinetsbrede visie op open strategische autonomie. Het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden is hier een belangrijk onderdeel van. De brief gaat daarbij ook in op de motie Brekelmans/Mulder², die het kabinet oproept een taakgroep in te stellen die ziet op het verminderen van strategische afhankelijkheden. Gezien de veelheid van terreinen waar open strategische autonomie aan raakt moet deze brief in samenhang worden gezien met eerder verschenen³ en nog te verwachten⁴ brieven.

2. De veranderende wereld vraagt om een andere blik

Het kabinet hecht grote waarde aan een internationale rechtsorde waarin handel en investeringen vrijelijk hun weg vinden. Wederzijdse afhankelijkheden vormen de ruggengraat van het open handelssysteem en de internationale samenwerking waar Nederland en de EU veel profijt van hebben en die ons een sterkere geopolitieke positie opleveren. De huidige geopolitieke context laat echter ook zien dat deze wederzijdse afhankelijkheden niet per definitie stabiliteit teweegbrengen. Zo blijken derde landen in toenemende mate bereid te zijn om economische relaties in te zetten als (geo)politiek wapen. Ook als dit economisch schadelijk is voor het land zelf. Een voorbeeld hiervan is de afsluiting van de EU van Russisch gas. Ook onvoorziene omstandigheden zoals de verstoringen van leveringsketens tijdens de COVID-19 crisis laten zien dat Nederland en de EU kwetsbaar zijn voor risicovolle strategische afhankelijkheden. Het is duidelijk dat risico's voortvloeiend uit strategische afhankelijkheden potentieel verstreckende gevolgen voor onze economie en maatschappij hebben, ondanks dat het lastig is om eenduidig aan te tonen hoe zwaar deze gevolgen wegen in een eventueel toekomstig scenario. Deze onzekerheid vraagt om visie en sturing vanuit de overheid. Omdat het versterken van onze weerbaarheid aan veel beleidsterreinen raakt is een «*whole of government*» benadering nodig. Het kabinet kiest hierbij bewust voor nadruk op een Europees handelingsperspectief. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen, de verwevenheid van de interne markt en de slagkracht van de EU als geheel zijn we gezamenlijk beter in staat de Nederlandse en Europese belangen te borgen. Ook in Europa is het besef toegenomen dat het noodzakelijk is om te werken aan onze weerbaarheid, en dat open strategische autonomie hierbij kan helpen. Waar mogelijk wordt er ook samenwerking gezocht

¹ Het thema is ook stevig verankerd in het coalitieakkoord, dat het verminderen van de afhankelijkheid voor strategische goederen en grondstoffen als een van de vijf lijnen van het buitenlandbeleid benoemt.

² Motie van de leden Brekelmans en Agnes Mulder over een interdepartementale taskforce om strategische afhankelijkheden te verminderen. (Kamerstuk 35 925 V, nr. 97)

³ Zoals de Kamerbrief Strategisch en Groen Industriebeleid (Kamerstuk 29 826, nr. 147), Kamerbrief borging investeringsklimaat, waardecreatie en nationale veiligheid (32637–501), Kamerbrief Afhankelijkheden en Mensenrechten (Kamerstuk 32 735, nr. 339), Kamerbrief Leveringszekerheid Medische Producten (Kamerstuk 29 477, nr. 731), Kamerbrief Vestigingsklimaat (Kamerstuk 32 637, nr. 513) Strategische Agenda voor het ondernemingsklimaat (Kamerstuk 32 637, nr. 513), Kamerbrief de Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context

⁴ Waaronder de nationale Grondstoffenstrategie, De Rijksbrede Veiligheidsstrategie, De Internationale Cyberstrategie, de Kamerbrief ontwikkeling Chinabeleid en Kamerbrief stand van zaken Kennisveiligheid.

met landen buiten de EU die onze waarden delen en die kunnen bijdragen aan het versterken van de Europese weerbaarheid. Het is daarbij belangrijk te blijven investeren in de landen in Zuid-Amerika, Azië en Afrika om een betrouwbare partner te zijn, en te voorkomen dat deze landen meegaan in het narratief van landen als Rusland.

3. Kabinetsvisie op Open Strategische Autonomie

Voor het kabinet staat de open strategische autonomie van de Europese Unie 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*. Open strategische autonomie is te zien als het strategisch vermogen om een relevante geopolitieke speler te zijn, en geen speelbal van andere grootmachten te worden. Het zo goed mogelijk borgen van onze publieke belangen is altijd het einddoel, waarvoor het vergroten van onze weerbaarheid en handelingsvermogen cruciaal zijn. Publieke belangen zijn onder andere onze nationale veiligheid, ons verdienvermogen, het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (klimaat- en energietransitie en digitalisering), circulaire economie, volksgezondheid, voedselzekerheid, voedselveiligheid, kennisveiligheid en onze democratische rechtsstaat en fundamentele waarden. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die niet op een bevredigende manier door de markt in een samenleving worden behartigd, waardoor er een publieke taak ligt. Hierbij spelen maatschappelijke en politieke opvattingen een grote rol. Dit maakt publieke belangen context- en tijdsafhankelijk.

Vanwege het belang van een open economie voor het borgen van onze belangen wordt er in Europees verband, mede op aandringen van Nederland, gesproken over «open» strategische autonomie. Nederland speelt een actieve rol in het Europese debat en is met zijn middenpositie in het Europese krachtenveld voor veel lidstaten een constructieve en serieuze gesprekspartner. Hierbij geldt voor Nederland «open waar het kan, beschermen waar het moet». Nederland streeft daarbij met een grote groep lidstaten een open liberale handelsorde na. Tegelijkertijd ziet Nederland in, net als een aantal andere grote lidstaten, dat ingrepen om de eigen uitgangspositie te versterken bijdragen aan de open strategische autonomie van de EU. Nederland wil immers dat maatregelen om de weerbaarheid te versterken zich richten op het mitigeren van specifieke risico's en daarmee grofmazige maatregelen als protectionisme voorkomen. Voor Nederland gaat het versterken van de weerbaarheid van de EU hand in hand met – en niet ten koste van – het behoud van een open economie.⁵

Nederlandse bijdrage aan het Europese debat

Het non-paper dat Nederland samen met Spanje in maart 2021 publiceerde⁶ is van aanzienlijke invloed geweest op de Europese gedachtevorming. Ook denkt Nederland actief mee aan de vele Commissievoorstellen die bijdragen aan de weerbaarheid van de EU (zoals de Chips Act, Critical Raw Materials Act en RePower EU) en had het een voortrekkersrol in de onderhandelingen over de reeds aangenomen wetgevingsinstrumenten voor buitenlandse subsidies (Regulation Foreign Subsidies) en internationale aanbestedingen (International Procurement Instrument). Voor een eenduidig geluid in Brussel en efficiënte beïnvloeding van EU initiatieven wordt er interdepartementaal samengewerkt om de OSA-agenda verder te brengen. Het kabinet heeft de Nederlandse inzet

⁵ <https://www.clingendael.org/publication/how-open-strategic-autonomy>

⁶ Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy.

vormgegeven langs drie bouwstenen die met elkaar samenhangen en elkaar versterken: 1) het structureel versterken van het politiek-economische fundament van de EU; 2) het mitigeren van de risico's van strategische afhankelijkheden; en 3) het vergroten van het geopolitiek handelingsvermogen van de EU.⁷ In bijlage 1 vindt u een schematische weergave van de OSA-bouwstenen. In bijlage 2 vindt u een overzicht van concrete initiatieven en lopende trajecten die bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid van de EU.

3.1. Bouwsteen 1: Het versterken van het politiek-economische fundament

Om het hoofd te kunnen bieden aan veranderende geopolitieke omstandigheden moeten we ons eigen huis zo goed mogelijk op orde hebben. Door het structureel versterken van het politiek-economische fundament van de EU vergroten we onze economische weerbaarheid en beperken we toekomstige risicovolle strategische afhankelijkheden. Om dit te bereiken neemt Nederland een proactieve en constructieve voortrekkersrol bij de vele Europese trajecten die hieraan bijdragen en die hieronder worden beschreven. We werken nauw samen met andere lidstaten en internationale partners om bij te dragen aan een slagvaardige, economisch sterke, weerbare en concurrerende Unie.

Box 1: Voorbeelden van recente kabinetsmaatregelen ter versterking van het politiek-economische fundament van de Europese Unie

- Het opstellen van een Europees afwegingskader dat Nederland proactief zal uitdragen in EU verband, ten behoeve van het behoud van een gelijk speelveld in het Europese debat over industriebeleid.
- Het opstellen van een nationale grondstoffenstrategie, in aanvulling op en ter beïnvloeding van de aankomende Europese Critical Raw Materials Act.
- Het beschermen van kennis, wetenschap en (toepassingsgericht) onderzoek om te voorkomen dat kennis en technologie ongewild weglekt, met het adagium 'open waar mogelijk, beschermen waar nodig'.

Nederland zet sterk in op een sterke, duurzame en eerlijke interne markt en een gelijk speelveld waar bedrijven en burgers van kunnen profiteren, en die ons leverage en geopolitieke slagkracht geeft ten opzichte van derde landen. We zetten in op innovatie, technologisch leiderschap, kennismigratie, hoogwaardig onderwijs en excellent onderzoek, zodat onze economie toekomstbestendig en concurrerend blijft. Om mondiaal de standaard te zetten bouwen we Europese capaciteiten uit in het kader van de normalisatiestrategie⁸ en werken we aan Europese wetgeving die mondiale impact heeft vanwege het *Brussels Effect*⁹. Ook werken we aan een actief industriebeleid, waarbij de overheid een aanjagende en faciliterende rol aanneemt, onder andere door een actieve rol van

⁷ De bouwstenen bestaan uit een mix van offensief en defensief beleid, waarbij de nuance moet worden geplaatst dat deze tweedeling voor eenvoud is gebruikt. Een duidelijk onderscheid tussen offensief en defensief beleid is niet altijd te maken omdat sommige beleidsinstrumenten zowel offensieve als defensieve elementen hebben.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3341

⁹ Het effect van de marktmacht van de EU dat ertoe leidt dat EU-regels en standaarden door niet-EU-landen worden overgenomen.

Nederland in het Europese debat¹⁰ en door publieke middelen uit te trekken voor Nederlandse deelname aan Important *Projects of Common European Interest* (IPCEI).¹¹ We zetten in op het versterken van de Europese industrie, om zo in specifieke gevallen de rol van de Europese industrie en bedrijven in internationale waardeketens te vergroten en daarmee de risico's van strategische afhankelijkheden te mitigeren. Dit gebeurt al op het gebied van halfgeleiders via de EU Chips Act en de IPCEI micro-elektronica. Ook kijkt het kabinet uit naar het aankomende Commissievoorstel voor een Critical Raw Material Act, die naar verwachting inzet op het vergroten van de mogelijkheden van grondstofwinning in de EU.

Op Nederlandse bodem zorgen we voor een aantrekkelijk en stabiel ondernemingsklimaat, en daarmee ook vestigingsklimaat. Zoals beschreven in de kamerbrief strategische agenda voor het ondernemingsklimaat¹² werken we aan goede randvoorwaarden voor bedrijven om te kunnen ondernemen en zetten extra in op het stimuleren van bedrijfsactiviteiten die cruciaal zijn voor de transities en de weerbaarheid van de economie.

Daarnaast moeten we investeren in de terreinen die voor onze toekomstige weerbaarheid belangrijk zijn. Het versterken van onze economische fundamenten en het verbeteren van onze concurrentiepositie is van belang om de transitie naar klimaatneutraliteit en circulariteit een succes te maken. Ook investeringen in de digitale transitie dragen bij aan de Europese concurrentiekracht en de digitale autonomie¹³ van de EU. We zetten in op technologisch leiderschap om toegang te houden tot technologie elders, maar ook om ons te kunnen verdedigen, spelregels internationaal af te dwingen en de koers van technologische ontwikkeling mede te bepalen volgens onze waarden. Zo is na de inval in Oekraïne de export van hoogwaardige technologie naar Rusland een halt toegeeroepen middels sancties. Om in de toekomst technologisch leiderschap te behouden en de transities te voltooien zijn ook investeringen in hoogwaardig onderwijs en excellent onderzoek van belang. In de huidige crisis nemen we maatregelen om inflatie tegen te gaan en kwetsbare burgers en bedrijven te beschermen tegen aanhoudend hoge energieprijzen.

We zetten in op aanscherping van Europese regels en versterking van handhaving. Dit heeft onder meer betrekking op het gelijk speelveld (mededinging en staatssteun, Europese standaarden op vlakken als gegevensbescherming, dumping en handelsverstoringen subsidies), ongewenste zeggenschap en de bescherming van vitale processen (inclusief digitale spionage en ontwrichting), en het screenen van buitenlandse investeringen. In het kader van kennisveiligheid beschermen we kennis, wetenschap en (toepassingsgericht) onderzoek om te voorkomen dat bij internationale samenwerking kennis en technologie ongewild weglekt.¹⁴ We werken daarbij met het mantra «open waar het kan, beschermen waar het moet».

Een sterke Unie vergt sterke lidstaten en stevige instellingen. Daarvoor is onmisbaar dat alle lidstaten handelen in overeenstemming met de waarden van de Europese Unie zoals democratie, rechtsstaat en respect

¹⁰ Zie ook Kamerstuk 29 826, nr. 147 in reactie op het AIV-advies: Kabinetsreactie op advies Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU | Kabinetsreactie | Adviesraad Internationale Vraagstukken

¹¹ Nederland neemt reeds deel aan de IPCEI Micro-electronica (230 miljoen euro), IPCEI Cloud (70 miljoen euro), IPCEI waterstof (1,6 miljard euro) en IPCEI health (40 miljoen euro).

¹² Kamerstuk 32 637, nr. 513; Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland

¹³ Het kabinet werkt onder coördinatie van EZK aan een nadere invulling van de digitale autonomie van de digitale economie en infrastructuur. Deze invulling is naar verwachting in de loop van 2023 gereed.

¹⁴ Zie ook de Kamerbrief over de voortgang en aanpak op kennisveiligheid (Kamerstuk 31 288, nr. 948)

voor de mensenrechten. Dat maakt de EU en Nederland weerbaar tegen ongewenste buitenlandse inmenging.

3.2. *Bouwsteen 2: Mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden*

Het mitigeren van de risico's van strategische afhankelijkheden was voor het kabinet al een belangrijke prioriteit. Het belang ervan is echter mede als gevolg van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne verder toegenomen. Concreet heeft dit geleid tot het versneld afbouwen van de strategische afhankelijkheid, op het gebied van energie. Meer in het algemeen heeft het de urgentie van het in kaart brengen van strategische afhankelijkheden en de mogelijkheden om deze te mitigeren vergroot en daarmee hoger op de Nederlandse en Europese agenda geplaatst. Aanvullend op de verschillende beleidstrajecten die reeds gaande of in ontwikkeling zijn, blijft het kabinet hier actief op vooruitdenken en nieuwe voorstellen uitwerken waar nodig, zowel op nationaal als Europees niveau als in samenwerking met gelijkgezinde mondiale partners. Het kabinet zal de Kamer blijven informeren over nieuwe initiatieven die hier uit voortkomen. Ook zal het kabinet de Kamer betrekken wanneer geopolitieke ontwikkelingen vragen om fundamentele keuzes die bestaand beleid ter discussie stellen.

Box 2: Voorbeelden van recente kabinetsmaatregelen ter mitigatie van risicovolle strategische afhankelijkheden

- Het versterken van de Nederlandse en Europese industrie door publieke middelen beschikbaar te stellen voor *Important Projects of Common European Interests* (IPCEI).
- Het inzichtelijk maken van strategische afhankelijkheden door middel van een geo-economische monitor en TNO onderzoek ten behoeve van in kaart brengen van complexe waardeketens
- Het voeren van een meer strategische handelspolitiek, waarbij diversificatie van bronnen van strategische afhankelijkheden een actievere overweging wordt.

Waardeketens zijn zeer complex en in een markteconomie zijn bedrijven zelf primair verantwoordelijk voor hun waardeketens. Dit vraagt om een samenspel van overheid en bedrijfsleven, zowel voor het vergroten van de kennis over ketens en kwetsbaarheden als voor de daadwerkelijke risicomitigatie. Het kabinet werkt met meerdere partijen samen om risico's inzichtelijk te maken. Zo brengt SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het kabinet en in samenwerking met Clingendael en TNO strategische afhankelijkheden in kaart door middel van een pilot-versie van een geo-economische monitor en het inzichtelijk maken van de manieren waarop landen economische beïnvloeding gebruiken voor geopolitieke doeleinden.¹⁵ Het kabinet werkt daarnaast met TNO en het bedrijfsleven samen voor het ontwikkelen van een methodiek om productgroepen aan elkaar te koppelen en daarmee waardeketens inzichtelijk te maken. Ook wordt als onderdeel van het onderzoeksprogramma *Progress* onderzoek gedaan naar de rol van kritieke grondstoffen in de halfgeleiderwaardeketen. In samenwerking met Clingendael en Erasmus UPT wordt gewerkt aan een scenario-studie naar de invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie. Ook op EU-niveau wordt actief onderzoek gedaan. Zo heeft de Europese Commissie in 2021 een onderzoek gepubliceerd over strategische

¹⁵ De Kamer wordt hier voor het einde van het jaar middels een kamerbrief over geïnformeerd.

afhankelijkheden van de EU van derde landen.¹⁶ In februari van dit jaar is een vervolganalyse gepubliceerd¹⁷ Nederland neemt actief deel aan het Industrial Forum, waar de lopende onderzoeken en gerelateerde beleids-trajecten worden besproken door de Europese Commissie, de EU lidstaten en het bedrijfsleven.

Het kabinet is veelvuldig in contact met het bedrijfsleven en kennisinstellingen om te spreken over technologisch leiderschap en de risico's van strategische afhankelijkheden. Ook in het kader van het Duits-Nederlandse Innovatiepact vindt uitwisseling plaats met het bedrijfsleven.¹⁸ Overige instrumenten waar het kabinet gebruik van maakt zijn voorlichtingsbijeenkomsten over zakendoen in het buitenland en de grondstoffenscanner¹⁹. Om in de kennisbehoefte van kennisinstellingen te voorzien, heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap begin 2022 het Rijksbrede Loket Kennisveiligheid gelanceerd dat advies geeft aan kennisinstellingen over vraagstukken zoals het vormgeven van (veilige) internationale samenwerking. Momenteel wordt verkend hoe een soortgelijk loket voor bedrijven kan worden opgezet. Door een stevige financiële impuls in het coalitieakkoord voor de inlichtingendiensten wordt gebouwd aan meer en beter zicht op potentiële dreigingen en kwetsbaarheden. De versterking van het postennetwerk draagt bij aan een beter zicht op de potentiële dreiging uit het buitenland.²⁰

Ook zet het kabinet in op handelsinstrumenten om risicovolle strategische afhankelijkheden te verminderen. Het Nederlandse exportcontrolebeleid van strategische goederen is er onder andere op gericht om proliferatie van massavernietigingswapens te voorkomen alsook activiteiten die indruisen tegen het Nederlandse en gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid. Dit kan te maken hebben met het voorkomen van ongewenste technologie overdracht, waardoor mogelijke strategische afhankelijkheden op de lange termijn kunnen worden gemitigeerd.²¹ Om risicovolle strategische afhankelijkheden van een land te beperken voert de EU in groeiende mate strategische handelspolitiek, waarbij diversificatie van bronnen een actievere overweging wordt, naast het stellen van duurzaamheidseisen aan handelsovereenkomsten met derde landen. Handelsakkoorden tussen de EU en derde landen faciliteren diversificatie doordat ze toegang tot derde markten verbeteren, handelsbelemmeringen wegnemen en zo nieuwe kansen voor Nederlandse en Europese ondernemers creëren. Importeurs kunnen hierdoor kiezen uit meer leveranciers voor de invoer van grondstoffen en halffabricaten en hun risico's spreiden, zodat eventuele verstoringen in waardeketens beter kunnen worden opgevangen. Handelsakkoorden dragen ook bij aan diversificatie van specifieke strategische afhankelijkheden, zoals kritieke grondstoffen. Een voorbeeld van een handelsakkoord waarin afspraken over grondstoffen zijn opgenomen is de Brede Economische en Handelsovereenkomst tussen Canada enerzijds en de Europese Unie en de EU lidstaten

¹⁶ Onder meer op het gebied van grondstoffen, batterijen, actieve farmaceutische ingrediënten, waterstof, halfgeleiders en cloud- & edge computing. Bron: Europese Commissie, *Commission Staff Working document Strategic Dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final & Kamerbrief november 2021.

¹⁷ Onder meer op het gebied van zeldzame aardmetalen, magnesium, chemicaliën, zonnepanelen, cybersecurity en IT software. Commission represents and updated in-depth review of Europe's strategic dependencies

¹⁸ Hier vindt uitwisseling plaats tussen Nederlandse en Duitse bedrijven en de overheid om de industrie te versterken, zowel in bilateraal als Europees verband.

¹⁹ De grondstoffenscanner is een tool die bedrijven helpt in het verkrijgen van inzicht in de grondstoffen die in eindproducten terechtkomen en de risico's daaromtrent.

²⁰ In het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren, dat uw Kamer eind van dit jaar toekomt, wordt hier verder op ingegaan.

²¹ Conform gewijzigde motie van het lid Hammelburg over een toolbox binnen het Nederlandse handelsbeleid die zou kunnen bijdragen aan het afbouwen van afhankelijkheden (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2531) bevatten de bijlagen ook beleidsinstrumenten waar Nederland in haar nationale *toolbox* over beschikt.

anderzijds (CETA). Ook in lopende handelsakkoordonderhandelingen met bijvoorbeeld Australië en Chili wordt ingezet op dergelijke afspraken. Waar risico's onvoldoende verminderd worden door diversificatie spant het kabinet zich middels andere beleidsinitiatieven in om de risico's van specifieke strategische afhankelijkheden te mitigeren, zoals op het gebied van energie, kritieke grondstoffen, halfgeleiders en medische producten. Verschillende onderzoeken en signalen uit de praktijk bevestigen dat te hoge verwachtingen rondom *reshoring* niet op zijn plaats zijn.²² Daarbij is *reshoring* geen doel op zich, maar kan het wel in uiterste gevallen een middel zijn om leveringszekerheid te garanderen.²³ Door de eigen uitgangspositie te versterken ontnemen we derde landen zoveel mogelijk de gelegenheid Nederland of de EU onder druk te zetten. Momenteel wordt met de grootst mogelijke urgentie de energieafhankelijkheid van Rusland afgebouwd, waarover de Kamer in verschillende Kamerbrieven is geïnformeerd.²⁴ Op het vlak van kritieke grondstoffen wordt gewerkt aan een nationale grondstoffenstrategie²⁵ en voert het kabinet actief gesprekken met de Europese Commissie en andere EU-lidstaten over het aankomende Commissievoorstel voor een *Critical Raw Materials Act*. Deelname aan IPCEIs op het gebied van halfgeleiders (Micro-elektronica 2) en geneesmiddelen (Health²⁶) draagt bij aan het versterken van de Nederlandse en Europese halfgeleiderindustrie en het stimuleren van leveringszekerheid in de geneesmiddelensector.²⁷

In het licht van de geopolitieke ontwikkelingen en met name de Russische oorlog tegen Oekraïne is een vitale Nederlandse defensiesector en een robuuste Europese Defensie Technologische en Industriële basis (EDTIB) cruciaal voor het waarborgen van de nationale veiligheid, de bevordering van de internationale rechtsorde en een zelfredzamer Europa. Door de EDTIB te versterken wordt Europa minder afhankelijk van andere landen en is het in staat meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. Nederland intensiveert de komende jaren de samenwerking met Europese landen. Verdergaande samenwerking vraagt ook om een gelijk Europees speelveld op het vlak van wapenexportbeleid. Nederland sluit daarvoor aan bij de groeiende consensus over wederzijdse erkenning van wapenexportvergunningen.

Op het thema van strategische afhankelijkheden blijven we internationaal samenwerken met gelijkgezinde landen, zowel binnen de EU als met o.a. het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië, Japan en Zuid-Korea.²⁸ Ook in NAVO-verband wordt aan weerbaarheid gewerkt. We leren van de aanpak van andere landen en wisselen onderling kennis uit

²² Kamerstuk 29 826, nr. 131. In deze kamerbrief wordt ook het aanhouden van strategische voorraden neergezet als middel in uiterste gevallen om bijvoorbeeld voorzieningszekerheid te garanderen. Hierbij neemt het kabinet ook het rapport «focus op strategische voorraden» van de Algemene Rekenkamer in overweging, dat aan bod is gekomen tijdens de AFB van 6 oktober jl.

²³ Bij het bepalen of overheidsingrijpen gewenst is hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten voor het beleid: overheidsingrijpen dient proportioneel te zijn, zo weinig mogelijk marktverstorend, op basis van een case-by-case benadering met een zorgvuldige afweging tussen de gesignaleerde risico's, de verwachte te verwerven zekerheden en de verwachte kosten.

²⁴ Kamerbrief Voorzienings- en leveringszekerheid energie (Kamerstuk 29 023, nr. 302)

²⁵ De grondstoffenstrategie gaat onder meer over voorzieningszekerheid, strategische afhankelijkheden, circulaire economie en impact via de keten en raakt ook aan diepzeemijnbouw. Het streven is om de nationale grondstoffenstrategie voor het einde van het jaar uw Kamer toe te sturen.

²⁶ Op dit moment worden ook de mogelijkheden verkend om deel te nemen aan een tweede ronde IPCEI Health die met name gericht is op innovatie in de medische hulpmiddelen sector.

²⁷ Bovenstaande is slechts een selectie van relevante beleidsinitiatieven. Zo zijn er onder andere ook initiatieven ondernomen of in ontwikkeling op het gebied van batterijen, clouddiensten, eiwitrijke gewassen en zonnepanelen waarover u via aparte Kamerbrieven geïnformeerd zal blijven worden.

²⁸ Een voorbeeld hiervan is de reis naar Zuid-Korea en Japan in oktober 2022 door de Minister van Buitenlandse Zaken.

over geïdentificeerde risico's. Ook de economische diplomatie speelt hierbij een rol. Voor Nederland is het belangrijk om richting derde landen zo veel mogelijk in EU-verband op te treden, aangezien de EU een sterkere onderhandelingskracht heeft, en internationaal met gelijkgezinde partners samen te werken.

Gegeven de complexiteit van internationale waardeketens, het grote aantal potentiële risico's en de veelheid aan publieke belangen is het belangrijk dat we ons ervan bewust zijn dat het onmogelijk is om alle risico's voor onze publieke belangen te identificeren en uit te sluiten. We moeten beleid maken op basis van imperfecte informatie, zonder in staat te zijn alle risico's af te dekken. Daarom moet steeds worden afgewogen welke publieke belangen in het geding zijn en wat mogelijke maatregelen kosten en opleveren. Proportionaliteit is daarbij van belang, omdat inperking van strategische afhankelijkheden vanuit welvaartsoogpunt duur kan zijn²⁹ en ongewenst strategisch gedrag van derde landen kan uitlokken. Daarbij kennen ook overheidsinterventies een risico. Om een goede inschatting te kunnen maken van de proportionaliteit van maatregelen is het van belang om voortdurend schuivende geopolitieke verhoudingen en de mogelijke gevolgen in de gaten te houden en mee te nemen in deze afweging.

De Taskforce Strategische Afhangelijkheden i.o. zal zich onder andere over dit vraagstuk ontfermen.

Taskforce Strategische Afhangelijkheden

De motie van de leden Brekelmans en Mulder (Kamerstuk 35 925 V, nr. 97), roept het kabinet op «een interdepartementale taskforce in te richten om strategische afhankelijkheden te verminderen en de Kamer over de opzet en activiteiten van deze taskforce te informeren, voor de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken in het najaar van 2022». In reactie op de motie Brekelmans/Mulder richt het kabinet, bouwend op de bestaande interdepartementale stuurgroep OSA³⁰, een Taskforce Strategische Afhangelijkheden in die per december 2022 maandelijks bijeen zal komen. De Taskforce zal worden opgehangen onder de Hoogambtelijke Commissie EU zaken (HCEU) en de ministers van EZK, BZ en BHOS zullen samen de coördinerende verantwoordelijkheid dragen, in nauwe samenwerking met relevante departementen, in het bijzonder het Ministerie van JenV vanuit haar verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid. Alle departementen zijn uitgenodigd deel te nemen en zijn verantwoordelijk voor de strategische afhankelijkheden die op hun beleidsterreinen liggen, specifiek (maar niet uitsluitend) op het gebied van geneesmiddelen (VWS), transport (I&W), voedselzekerheid (LNV), internationale veiligheid en geopolitiek (BZ) en nationale veiligheid en crisisbeheersing (NCTV en JenV). De Taskforce zal gebruik maken van de expertise binnen en buiten de rijksoverheid, bijvoorbeeld via nationale en internationale kennisinstellingen en het bedrijfsleven, en zal hiervoor regulier overleg organiseren. De Taskforce richt zich op de analyse van risico's in de afhankelijkheidsrelaties met andere landen, positiebepaling van Nederland in de EU en andere relevante gremia en mogelijkheden

²⁹ Het CPB en het CBS berekenden dat bij een situatie waarin invoertarieven tussen de EU en China 25 procentpunt hoger zijn dan momenteel het geval is voor alle goederen en diensten, de prijzen van veel producten in Nederland tussen de 2% en bijna 6% hoger zouden liggen. Het CPB en het CBS merkten op dat in het model waar ze voor deze schatting gebruik van maken geen rekening wordt gehouden met waardeketeneffecten en de dynamische effecten van handel. Wordt dit wel gedaan, dan is de inschatting dat de negatieve welvaartseffecten twee tot drie keer zo groot zouden zijn als bovenstaande schatting. Bij volledige ontkoppeling tussen Nederland en China zouden de negatieve welvaartseffecten nog veel hoger zijn. Zie: CPB & CBS (2022) – Economische verwevenheid met China via handel.

³⁰ Binnen de huidige Stuurgroep Open Strategische Autonomie zijn alle departementen op expert- of werkniveau vertegenwoordigd.

voor samenwerking met andere gelijkgezinde landen, binnen en buiten de EU. De Taskforce zal beleidsadvies uitbrengen en analyse aanleveren via bestaande ministeriële en hoogambtelijke overlegorganen. Hieronder valt bijvoorbeeld het bijdragen aan het uitbrengen van advies aan het kabinet over het, maken van een afbakening van sectoren die van belang zijn voor voedselzekerheid, energiezekerheid en open strategische autonomie, met bijbehorende beleidsopties, conform de nader gewijzigde motie van de leden Dassen en Omtzigt.³¹ De besluitvorming, uitvoering en coördinatie van vervolgacties valt eveneens binnen bestaande competenties. Andere voorbeelden van initiatieven die ook in de Taskforce kunnen worden besproken zijn de resultaten van de geo-economische monitor, de uitkomsten van een verdere verkenning van de grondstoffenscanner en de scenario-studie naar de invloed van China op de toekomstige Nederlandse maritiem-logistieke hubfunctie.

3.3 Bouwsteen 3: Vergroten geopolitiek handelingsvermogen van de EU

Wanneer een derde land misbruik maakt van een bestaande strategische afhankelijkheid is het van belang dat de EU – het primaire handelingspodium van het Nederlandse buitenlandbeleid – tegenmacht kan uitoefenen om externe druk af te wenden. Een EU die als geopolitieke speler wil opereren moet snel en daadkrachtig kunnen reageren en effectief het geopolitieke handelingsvermogen aanwenden. De marktmacht die de interne markt met zich meebrengt draagt hier aan bij. De mogelijke inzet van het sanctie instrumentarium van de EU kan ook bijdragen aan het afschrikken van derde landen en deze weerhouden strategische afhankelijkheden als wapen in te zetten, of daaraan achteraf een prijs te verbinden.

Box 3: Voorbeelden van recente kabinetsinitiatieven ter vergroting van het geopolitiek handelingsvermogen van de Europese Unie

- Een actieve rol in de onderhandelingen over het EU wetsvoorstel voor een anti-dwang instrument dat het handelingsvermogen van de EU kan vergroten wanneer zij geconfronteerd wordt met economische dwang.
- Het blijvend inzetten op QMV op sanctievorming en -implementatie, mensenrechtenverklaringen in multilateraal verband en civiele GVDB-missies ten behoeve van effectievere besluitvorming in het GBVB.

Gezien het belang van een sterke EU in deze context, zet het kabinet in op het verder vergroten van het geopolitieke handelingsvermogen van de EU om een effectievere geopolitieke speler te zijn. Geopolitiek handelingsvermogen heeft hierbij betrekking op alle facetten van het externe beleid van de Unie zoals het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), handel en ontwikkelingssamenwerking. Bij de inzet en koers op deze (deel)terreinen dienen overwegingen inzake open strategische autonomie mee te wegen. Aanvullend zoeken wij samenwerking via coalities van bondgenoten en gelijkgestemde landen binnen en buiten Europa, voor zover dat de Europese samenwerking niet schaadt. Binnen het GBVB is het de inzet van het kabinet om de besluitvaardigheid van de EU, en daarmee haar slagkracht, te vergroten. Een onderdeel van deze inzet is erop gericht om meer via besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV) te besluiten, in eerste instantie met betrekking tot

³¹ Kamerstuk 36 200, nr. 129.

sancties, mensenrechtenverklaringen in multilateraal verband en civiele missies. Mede omdat enkele lidstaten principiële bezwaren hiertegen hebben zal dit een kwestie van een lange adem zijn. Het kabinet zal ook andere mogelijkheden onderzoeken om de besluitvaardigheid te vergroten, zoals een Europese Veiligheidsraad.

Inzake veiligheid en defensie (GVDB) is open strategische autonomie een streven op lange termijn, om de EU en haar lidstaten de vereiste weerbaarheid en het handelingsvermogen te geven om de eigen veiligheidsbelangen te vrijwaren. Een groter militair handelingsvermogen voor de EU is hard nodig, zodat Europa sterker en meer zelfredzaam wordt als het gaat om de Europese veiligheid. In het in maart 2021 aangenomen EU Strategisch Kompas zijn tientallen concrete doelstellingen en actiepunten overeengekomen om dat doel te realiseren. Het kabinet benadrukt daarbij het belang van samenwerking met niet-EU partners zoals de VS, het VK en Noorwegen. Een voorbeeld hiervan is de toetreding van deze NAVO-bondgenoten tot het door Nederland geleide EU PESCO project op gebied van militaire mobiliteit. Een grotere Europese bijdrage aan veiligheid en defensie draagt ook bij aan een sterkere NAVO en aan het meer in balans brengen van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie, waardoor deze toekomstbestendiger en effectiever wordt. Het kabinet ziet de NAVO als de primaire veiligheidsorganisatie voor collectieve verdediging.

Het gemeenschappelijke handelsbeleid draagt ook bij aan het versterken van de weerbaarheid van de EU. Het kabinet verwelkomde dan ook de herziening van het Europese handelsbeleid «*een open, duurzaam en assertief handelsbeleid*» dat het beleid nadrukkelijk in het kader van open strategische autonomie plaatst.³² Naast de diversificatie van handelspartners voor het verminderen van de risico's van strategische afhankelijkheden, is het van belang om het handelingsvermogen van de EU te vergroten wanneer zij geconfronteerd wordt met economische dwang. In dit kader zet het zich kabinet in voor een spoedige raadspositie voor het voorstel voor een anti-dwang instrument³³. Wanneer van kracht, zal het anti-dwang instrument een belangrijke aanvulling vormen op het bestaande EU-instrumentarium om in dialoog te treden met het derde land dat dwang uitoefent, en daar desnoods (onder voorwaarden) responsmaatregelen tegen in te stellen. Daarnaast blijft het voor de EU mogelijk om vermeende schendingen van handelsregels via geschillenbeslechting in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) aan de orde te stellen. De EU en haar lidstaten geven samen wereldwijd het meeste uit aan ontwikkelingssamenwerking. Nederland trekt in EU-verband op om ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken en de gezamenlijke inzet te versterken. De EU moet zich nadrukkelijker opwerpen als (democratisch) alternatief voor China en Rusland in Afrika. EU ontwikkelingssamenwerking is een belangrijke manier van bijdragen aan de weerbaarheid van onze partnerlanden, bijvoorbeeld door het verminderen van afhankelijkheden van voedsel import of door via initiatieven als Global Gateway de verbinding met de EU te versterken. Door middel van goede synergie met activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kan de EU ontwikkelingsresultaten in partnerlanden behalen, de lokale economie vergroenen, lokale IMVO standaarden verhogen en zich gelijktijdig steviger positioneren als geopolitieke speler en bijdragen aan de open strategische autonomie van de EU.

³² Kamerstuk 22 112, nr. 3073

³³ Kamerstuk 22 112, nr. 3300

3.4 Samenhang tussen de verschillende bouwstenen

Het is de mix en samenhang tussen de verschillende bouwstenen en tussen offensief en defensief beleid die uiteindelijk de weerbaarheid van de Nederlandse en Europese economie en samenleving bepalen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de effectiviteit en proportionaliteit van de verschillende maatregelen, waarbij de impact op onze economie en samenleving zo duidelijk mogelijk in kaart moet worden gebracht. Doordat de verschillende strategische afhankelijkheden ieder een eigen (maatwerk)aanpak vragen, is de OSA-agenda onvermijdelijk opgeknipt in diverse individuele trajecten waar verschillende departementen verantwoordelijk voor zijn. Bijlage 1 geeft een schematische weergave van de OSA-bouwstenen in relatie tot offensieve en defensieve beleidsopties. Ook koppelt het schema deze beleidsopties aan beleidsinstrumenten die door de EU en Nederland reeds worden toegepast. Dit is geen uitputtende lijst, maar dient ter illustratie van de vele en gevarieerde set aan instrumenten die voor de OSA-agenda ingezet kunnen worden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher