

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht (Kamerstuk 22 112, nr. 3274)

Fiche: Aanpassing Eurojustverordening en Raadsbesluit digitale informatie-uitwisseling in terrorismezaken (Kamerstuk 22 112, nr. 3275)

Fiche: Verordening oprichting online samenwerkingsplatform ter ondersteuning van gemeenschappelijke onderzoeksteams (Kamerstuk 22 112, nr. 3276)

Fiche: Mededeling herziening mededingingsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3277)

Fiche: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278)

Fiche: Mededeling en besluit ter wijziging Eigenmiddelenbesluit (Kamerstuk 22 112, nr. 3279)

Fiche: Herziening verordening MFK 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 3280)

Fiche: Verordening betreffende ontbossingsvrije producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3281)

Fiche: Mededeling De Global Gateway

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling De Global Gateway

1. Algemene gegevens

- a) *Titel Voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank – De Global Gateway
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
1 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
Join(2021) 30
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De gezamenlijke mededeling geeft invulling aan de in juli aangenomen Raadsconclusies, «A Globally Connected Europe¹», waarin de Raad uiterlijk voorjaar 2022 om een wereldwijde connectiviteitsstrategie vraagt. De strategie bevat geen nieuwe beleidsinitiatieven maar brengt de vele lopende initiatieven en investeringen onder de noemer «connectiviteit» bij elkaar met een duidelijk politiek narratief en herkenbare «merknaam». De strategie beoogt deze uiteenlopende EU-programma's en bestedingen te kanaliseren, inzichtelijker en zichtbaarder te maken en zo een mondiaal, positief en op waarden gebaseerd aanbod voor connectiviteitsinvesteringen aan partnerlanden te bieden. Dit kan versnippering tegengaan en draagt bij aan meer coherentie. In de periode 2021–2027 zouden deze programma's een bedrag van € 300 miljard moeten mobiliseren, om bij te dragen aan het dichten van het toenemende mondiale investeringstekort op het gebied van connectiviteit. Het infrastructuur investeringstekort zal wereldwijd volgens ramingen in 2040 € 13 biljoen bedragen.

De strategie gaat uit van een zestal kernprincipes: 1) democratische waarden en hoge standaarden; 2) goed bestuur en transparantie; 3) gelijkwaardige partnerschappen; 4) duurzaamheid; 5) veiligheid en 6) het katalyseren van private investeringen. Met deze principes tracht de EU zich te onderscheiden van andere geopolitieke spelers. Voor de uitvoering zal de Commissie zoveel mogelijk een *Team Europe* benadering hanteren.

De mededeling identificeert vijf prioritaire investeringsterreinen van Global Gateway, te weten: 1) digitale connectiviteit; 2) klimaat en energie; 3) transport; 4) gezondheid; en 5) onderwijs en onderzoek. De breedte van deze vijf prioriteitsterreinen illustreert het geopolitieke en strategische belang van het begrip connectiviteit.

Het mobiliseren van infrastructuurinvesteringen vergt een investeringsvriendelijk klimaat in partnerlanden, bijvoorbeeld ten aanzien van technische, mededingings-, milieu, sociale en *governance* standaarden.

¹ Conclusies van de Raad 10629/21 «Een wereldwijd geconnecteerd Europa» van 12 juli 2021: pdf (europa.eu).

Naast de Global Gateway projecten, wordt daarom ingezet op capaciteitsopbouw op relevante terreinen (planning, financieel management en schuldenmanagement) gebruikmakend van multilaterale voorzieningen zoals het IMF *Public Investment Management Assessment*, de OESO *Methodology for Assessing Procurement systems* en het IMF/Wereldbank *Public-Private Partnership Fiscal Risk Assessment Model*.

Bij de implementatie zal de Unie nadrukkelijk samenwerking zoeken met gelijkgestemde partners en multilaterale (financiële) organisaties. De mededeling stelt een brede samenwerking, uiteenlopend van coördinatie tot cofinanciering en gezamenlijke programmering voor. Er wordt gesproken van een connectiviteitspartnerschap met ASEAN, vergelijkbaar met eerder gesloten partnerschappen met Japan en India. Ook wordt expliciet nauwe samenwerking gezocht met o.a. de VS, Canada en Zuid-Korea. De Global Gateway is een belangrijke (geo)politieke prioriteit van de Unie en zal daarom waar relevant in bi- en multilaterale toppen geagendeerd zal worden, bijvoorbeeld in de aanstaande EU-Afrikaanse Unie Top.

Global Gateway projecten zullen ontwikkeld en uitgevoerd worden via *Team Europe Initiatives*. EU instellingen, lidstaten en Europese financiële instellingen (zoals de Europese Investeringsbank en nationale ontwikkelingsbanken als FMO) werken daarin samen met het Europese bedrijfsleven en met overheden, maatschappelijk middenveld en de private sector in de betreffende partnerlanden. Hiertoe zal er een *Global Gateway Board* worden opgericht. Om de private sector te betrekken zal de Commissie een *Business Advisory Group on the Global Gateway* oprichten; om inclusiviteit te waarborgen, wordt ook een dialoog met het maatschappelijk middenveld voorgesteld. De Commissie zal in 2022 een toegewijde Global Gateway communicatiecampagne lanceren.

De mededeling stelt dat er regelmatig en proactief gerapporteerd zal worden over de voortgang van de implementatie. Waar nodig zal de strategie aangepast worden. De Commissie en Hoge Vertegenwoordiger hechten aan een spoedige implementatie en zullen de Raad en het Europees Parlement hierover nauwgezet informeren. In juni 2022 zal de Commissie een overleg organiseren om voortgang te inventariseren en vervolgstappen te bespreken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland en de Europese Unie zijn economisch en politiek gebaat bij verbeterde wereldwijde connectiviteit en dragen hier ook vanuit ontwikkelingssamenwerkingsperspectief aan bij. Geopolitieke verhoudingen verschuiven en de wereldwijde impact van de Covid-19 pandemie heeft de noodzaak van duurzame investeringen in connectiviteit op basis van hoogstaande standaarden, alleen maar versterkt. In het licht hiervan zet het kabinet zich al geruime tijd in voor een verstevigde en zichtbaardere Europese inzet op dit terrein. Zo is Nederland, samen met gelijkgestemde lidstaten, een belangrijke aanjager van de Raadsconclusies over connectiviteit van 12 juli 2021 geweest.

De Unie doet via bestaande financieringsinstrumenten, de inzet van nationale en Europese investeringsbanken, en de private sector al veel op het gebied van connectiviteit. De EU is als mondiale speler desondanks nog onvoldoende zichtbaar. Het is voor de EU zaak meer verantwoordelijkheid te nemen als geopolitieke speler en haar belangen op het gebied van connectiviteit te beschermen. De komende jaren zullen deze alleen

maar toenemen en verder vervlechten met andere belangrijke prioriteiten als de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs), klimaatverandering en energietransitie. Die belangen liggen nadrukkelijk op het gebied van duurzaamheid, zichtbaarheid, het waarborgen van toeleveringsketens en transportroutes en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven evenals op het gebied van het zetten van hoge standaarden, onder meer op het gebied van mens en milieu, op de door de gezamenlijke mededeling geïdentificeerde prioriteiten. Het is een goede zaak dat de EU een economisch en politiek alternatief op het gebied van connectiviteitsinvesteringen biedt aan landen die geen speelbal willen worden tussen concurrerende grootmachten.

Het kabinet heeft zich ingezet voor een geopolitiek strategische aanpak van het mondiale connectiviteitsvraagstuk in lijn met bestaande inzet op ontwikkelingssamenwerking. Een herkenbaar merknaam, een duidelijke communicatiestrategie en een breed draagvlak binnen de verschillende betrokken DG's van de Commissie zijn wat Nederland betreft hiervoor onontbeerlijk.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt in grote lijnen de inhoud van deze gezamenlijke mededeling. De gezamenlijke mededeling komt in grote mate overeen met de Nederlandse inzet: een zichtbare Europese strategie die de geopolitieke belangen van de Unie koppelt aan de mondiale behoefte aan duurzame investeringen in infrastructuur en andere vormen van connectiviteit.

Met deze mededeling lanceert de EU een strategie waarmee zij enerzijds landen met een zogenaamd *positive offer* helpt bij de ontwikkeling en financiering van hun klimaat-, energie-, transport- en digitale infrastructuur en waarmee zij anderzijds recht doet aan de geopolitieke belangen van de Unie enerzijds en anderzijds de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven versterkt. De EU kan zich op dit vlak onderscheiden van andere spelers door hoge standaarden te hanteren die in lijn zijn met bijvoorbeeld de G20 principes voor infrastructuurinvesteringen, het klimaatakkoord van Parijs en internationale afspraken over schuldhoudbaarheid. Het kabinet verwelkomt in dit verband de zes kernprincipes waar de gehele strategie op gestoeld is en zal erop toezien dat het «do no harm» principe en meer specifiek de uitwerking van de taxonomie in ogenschouw worden genomen.

De mededeling stelt de juiste prioriteiten maar aansturing, regionale prioriteitsstelling, het waarborgen van overige vastgestelde ontwikkelingssamenwerkingsprioriteiten en het waarmaken van het ambitieuze streefcijfer van € 300 miljard, verdienen nadere aandacht. Ook de uitwerking van de betrokkenheid van de private sector verdient nadere aandacht. Het kabinet zal daar in Europees verband ook aandacht voor vragen.

Door actiever aan outreach te doen kan de EU haar zichtbaarheid en effectiviteit vergroten. Het kabinet acht een snelle uitrol van de aangekondigde communicatiestrategie over Global Gateway van belang. Het kabinet verwelkomt ook de handelspolitieke aspecten zoals het streven naar wederkerigheid in markttoegang en een gelijk speelveld die hierin worden meegenomen. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft op veel van de Global Gateway prioriteitsterreinen kennis en kunde in de aanbieding. Het kabinet ziet in dit verband kansen voor de Nederlandse private sector en zal zich uitdrukkelijk inzetten om de verzilvering van deze kansen te steunen.

Het kabinet verwelkomt de keuze voor een Team Europe-aanpak: het succes van de implementatiefase valt of staat bij samenwerking tussen de EU-instellingen, Europese financiële instellingen, lidstaten, de private sector en de partnerlanden. Een gedegen aansturing is van groot belang. Het kabinet verwelkomt in dit verband de oprichting van de Global Gateway Board. Deze board zal draagvlak voor Global Gateway onder alle betrokken belanghebbenden moeten creëren en lidstaten (en Europese financiële instellingen) moeten hierbij betrokken worden. Coherentie, aansluiting bij bestaande *governance* en het waarborgen van de overkoepelende strategie kunnen op bijzondere aandacht van het kabinet rekenen.

Het kabinet is voorstander van de voorgenomen rol van de private sector in de strategie: een Europese connectiviteitsstrategie kan niet met louter publieke fondsen tot een succes worden gemaakt. De nadere uitwerking hiervan verdient wel aandacht. Een heldere communicatiestrategie en de oprichting van de *Business Advisory Group on the Global Gateway* zijn hierin goede eerste stappen.

Het kabinet steunt zowel het voornemen om breed met gelijkgestemde landen samen te werken als het voornemen tot «mainstreaming» van Global Gateway in de bilaterale en multilaterale politieke dialogen. Tevens acht het kabinet het van belang dat er synergie gezocht wordt met al bestaande Europese beleidsdocumenten, in het bijzonder de gezamenlijke mededeling inzake de Indo-Pacific.

De strategie heeft een duidelijke ontwikkelingscomponent. Verbeterde connectiviteit op alle vijf de aangedragen prioriteitsterreinen draagt bij aan duurzame ontwikkeling van lage en middeninkomenslanden. Het kabinet steunt deze inzet en zal er op toezien dat de uitrol in lijn is met de ontwikkelingssamenwerkingsprioriteiten uit de Consensus on Development² en de programmering van het EU Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (*NDICI – Global Europe*)³.

De mededeling beoogt € 300 miljard te mobiliseren. Dit is een ambitieus streven en in grote mate afhankelijk van projecten door de Europese en multilaterale financiële instellingen en ontwikkelingsbanken. Het is van belang dat de focus blijft liggen op kwaliteit in plaats van kwantiteit van investeringen en dat (ontwikkelings-)impact een centrale rol behoudt.

Het kabinet ziet dat de transitie naar een data-gedreven maatschappij wereldwijd grote investeringen in digitale netwerken en infrastructuur vergt en verwelkomt de prioritering van digitale connectiviteit in De Global Gateway. Het kabinet acht het van belang dat cyberveiligheid, de veiligheid van de infrastructuur en duurzaamheid hierbij centraal staan en verwelkomt daarom dat beoogde investeringen gekoppeld worden aan standaarden die netwerkveiligheid, weerbaarheid en een open, meervoudig en veilig internet waarborgen.

Ook de energietransitie en klimaatadaptatie en -mitigatie vergen grote investeringen. Het kabinet steunt daarom de prioritering van klimaat en energie. De mededeling koppelt het ondersteunen van partnerlanden in hun energietransitie aan diversificatie van de eigen toevoer van schone energie.

² european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf (europa.eu).

³ Verordening (EU) 2021/947: Publications Office (europa.eu).

Ten aanzien van transport, verwelkomt het kabinet dat de mededeling bij de inzet op duurzame, slimme, weerbare, inclusieve en veilige transportnetwerken de diversificatie van toeleveringsketens meeneemt.

De Covid-19 pandemie heeft de fragiliteit van gezondheidsstelsels wereldwijd blootgelegd. Het kabinet verwelkomt daarom de opname van de prioriteit gezondheid in Global Gateway, inclusief veiligheid van toeleveringsketens en ontwikkeling c.q. versterking van lokale farmaceutische productiecapaciteit.

Ten aanzien van het prioriteitsterrein onderwijs en onderzoek verwelkomt het kabinet naast de algemene inzet op het stimuleren van hoogwaardig (digitaal) onderwijs vanuit een leven lang leren perspectief in het bijzonder ook de nadruk die daarbij zal worden gelegd op de inclusie van meisjes en vrouwen en andere kwetsbare groepen die kwetsbaar zijn voor uitsluiting van onderwijs.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De gezamenlijke mededeling is op verzoek van de Raad opgesteld en zal naar verwachting op brede steun van de lidstaten kunnen rekenen. Een eerste uitgebreide inhoudelijke bespreking hiervan heeft nog niet plaatsgevonden. Deze gebalanceerde strategie biedt lidstaten naar verwachting voldoende aanknopingspunten voor de eigen prioriteiten. De mededeling kan op breed draagvlak binnen het Europese Parlement rekenen.

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

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), ontwikkelingssamenwerking en gemeenschappelijke handelspolitiek. Verder raakt de mededeling voor wat betreft de prioriteitsterreinen aan de beleidsterreinen milieu, vervoer, energie, onderzoek en technologische ontwikkeling, bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, industrie en onderwijs. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Op het terrein van milieu, vervoer en energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder e, g, en i, VWEU). Op het terrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, industrie en onderwijs is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder a, b en e, VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3 en 4, VWEU). Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4, VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan het bieden van een oplossing voor de in de mededeling genoemde uitdagingen door het verstevigen van de wereldwijde EU-inzet op het gebied van connectiviteit. Gezien het inherent grensoverschrijdende karakter van connectiviteit (digitalisering, infrastructuur, klimaat, energie, ontwikkelingssamenwerking), en de noodzaak dat de EU haar zichtbaarheid op deze onderwerpen vergroot om katalyserend te werken, kan de doelstelling van het optreden beter worden verwezenlijkt op EU-niveau. De slagkracht van de EU als geheel is veel groter dan die van lidstaten afzonderlijk. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk. De in de mededeling aangedragen prioriteiten zijn geschikt om bij te dragen aan de overkoepelende doelstelling van de mededeling: het bieden van een positief aanbod bij de ontwikkeling van klimaat-, energie-, transport- en digitale infrastructuur en bij de versterking van gezondheids- en onderwijssystemen in de ontvangende landen. Immers het mobiliseren van investeringen op de genoemde prioriteitsterreinen draagt bij aan deze doelstelling en het uitvoeren hiervan onder een herkenbaar Europees merknaam heeft een katalyserende werking. Bovendien laat het voorgestelde optreden door de beoogde inclusie van lidstaten in de managementstructuur en door de *Team Europe* aanpak, voldoende ruimte voor betrokkenheid van lidstaten, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Global Gateway beoogt in de periode 2021–2027 tot € 300 miljard aan infrastructuurinvestering te mobiliseren. Dit bedrag zal met name tot stand komen door:

- Tot € 135 miljard aan investeringen mogelijk te maken via garanties vanuit het Europese Fonds voor Duurzame Ontwikkeling + (EFSD+), een bestaand financieel instrument onder NDICI gericht op het genereren van meer ontwikkelingsfinanciering voor partnerlanden, met name vanuit de private sector. Aanvullend wordt mogelijk een nieuw initiatief met de Europese Investeringsbank opgestart dat € 25 miljard extra aan investeringen zou moeten opleveren;
- Tot € 18 miljard aan investeringen (schenkingen) via andere EU externe bestaande budgetten;
- € 145 miljard geplande investeringen door Europese financiële en ontwikkelingsinstellingen.

De financiering betreft derhalve geen «nieuw geld» en de investeringen komen grotendeels vanuit de projecten van nationale en Europese investerings- en ontwikkelingsbanken. In aanvulling hierop onderzoekt de EU de mogelijkheid van het oprichten van een Europees exportkredietfaciliteit om bestaande nationale faciliteiten te complementeren.

Het kabinet deelt de inzet van de Commissie dat dat de benodigde financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Er worden geen gevolgen verwacht voor de Nederlandse begroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft deze mededeling geen gevolgen voor de regeldruk. Het kabinet verwacht een positief effect op de concurrentiekracht: een transparante *rules-based* aanpak kan bijdragen aan een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven en zo aan het vergroten van de Europese concurrentiekracht. Bovendien kan het EU-voornemen aansluiting te zoeken bij relevante internationale fora (o.a. OESO, G20) bijdragen aan het zetten van standaarden op het gebied van connectiviteit in lijn met IMVO-normen. Dit zou de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven ten goede komen. Het voorstel biedt een kans om de open strategische autonomie van de EU te versterken, doordat zij diversificatie stimuleert, o.a. middels de intensivering van partnerschappen met derde landen. Met deze mededeling legt de EU het fundament voor een meer strategisch en geopolitieke aanpak van connectiviteitsinvesteringen. De mededeling verwoordt de eigenstandige EU-strategie en is onafhankelijk van andere soortgelijke initiatieven als het Chinese *Belt and Road Initiative* (BRI) en *Global Development Initiative* (GDI), het Amerikaanse *Blue Dot Network* (BDN) of het VS/G7 *Build Back Better World* (3BW) initiatief. De mededeling beoogt echter expliciet partnerschappen tussen de EU en gelijkgezinde landen uit te breiden en te verstevigen. Een zekere mate van samenwerking tussen Global Gateway en andere op waarden gestoelde connectiviteitsprogramma's ligt in de lijn der verwachtingen.