

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3488

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Raadsaanbeveling trajecten naar succes op school (Kamerstuk 22 112, nr. 3486)

Fiche: Verordening versterking Europese defensie-industrie door gemeenschappelijke aanbestedingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3487)

Fiche: Mededeling Internationale Oceaangovernance

Fiche: Mededeling over handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden (Kamerstuk 22 112, nr. 3489)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Het tweede doel betreft het realiseren van een duurzame oceaan tegen 2030. De Commissie heeft een reeks maatregelen voorgesteld die broeikasgasemissies van de zeevaart- en visserijsector moeten beperken, zoals *FuelEU Maritime* en de uitbreiding van het EU-emissiehandelsstelsel (*ETS*) naar de zeevaartsector. Ook wil de Commissie een leidende rol spelen in de ontwikkeling van ambitieuze en tijdsgebonden emissiereductiedoelen voor de internationale zeevaartsector in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Verder streeft de Commissie, in lijn met eerder beleid in het kader van de Europese Green Deal, naar een duurzame blauwe economie.⁴

Ten derde willen de Commissie en de HV van de oceaan een veilige en beveiligde ruimte maken in de context van toenemende concurrentie in internationale wateren en groeiende uitdagingen voor de op regels gebaseerde multilaterale orde. In lijn met de EU Maritieme Veiligheidsstrategie⁵ en het Strategisch Kompas⁶ wil de Commissie nieuwe dreigingen op het gebied van onder andere hybride en cyber blijven adresseren, samenwerkingen aangaan met regionale partners middels het instrument Gecoördineerde Maritieme Aanwezigheid (*CMP*), het beschermen van onbelemmerde toegang tot *sea lanes of communication* en het bestendigen van de samenwerking met belangrijke partners als de NAVO. Verder wil de Commissie wereldwijde gezonde en veilige arbeidsomstandigheden in de visserijsector bevorderen en dwangarbeid en andere mensenrechtenschendingen in de visserij en zeevaart tegengaan.

Ten vierde wil de Commissie de internationale kennis over de oceaan vergroten. Dit moet leiden tot wetenschappelijk onderbouwde maatregelen om de oceaan te beschermen en duurzaam te beheren. Het Europese Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon Europe (2021–2027), heeft jaarlijks circa 350 miljoen euro beschikbaar voor oceaanonderzoek, en investeert tussen 2021 en 2023 110 miljoen euro in de EU-missie «Onze oceanen en wateren tegen 2030 herstellen». De Commissie stelt daarnaast voor het gezamenlijk verzamelen, monitoren en delen van mariene data te versterken door middel van een oceaanobservatie-initiatief ter structurering en harmonisering van mariene dataverzameling binnen Europa.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid op het gebied van duurzaam oceaanbeheer is vastgelegd in de notitie «Toekomstbestendige Oceanen» uit 2017.⁷ Ook duurzaam ontwikkelingsdoel 14 («Leven in het Water») vormt een belangrijk uitgangspunt voor het Nederlands oceaanbeleid. De inzet van het kabinet krijgt onder andere vorm via het ondersteunen, en waar nodig versterken, van internationale juridische en bestuurlijke kaders, met het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) als basis. Binnen de VN wordt onderhandeld over een nieuwe uitvoeringsovereenkomst onder het VN-Zeerechtverdrag betreffende de bescherming van biodiversiteit in

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3147 (COM/2021/240)

⁵ European Commission, Update of the EU maritime security strategy and its action plan, Call for Evidence, 2022, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13491-Update-of-the-EU-maritime-security-strategy-and-its-action-plan_en

⁶ Raad van de Europese Unie, Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie – Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/nl/pdf>

⁷ Kamerstuk 30 196 nr. 534, van 20 april 2017

zeegebieden buiten nationale rechtsmacht (*BBNJ*). Nederland zet zich hierbij in EU-verband actief in voor het vastleggen van bindende afspraken over mariene gebiedsbescherming op volle zee, verplichte milieueffectrapportages voorafgaand aan nieuwe activiteiten op volle zee en goede internationale afspraken over eerlijke toegang tot en verdeling van mariene genetische bronnen uit de volle zee.⁸

Ten aanzien van diepzeemijnbouw moet het kabinet nog een definitief standpunt innemen en zoals toegezegd zal het kabinet uw Kamer hier binnenkort nader over informeren.⁹ De inzet van het kabinet tijdens de onderhandelingen binnen de Internationale Zeebodemautoriteit (hierna: ISA) is om tot een adequaat regelgevend kader te komen waarin de bescherming van het mariene milieu en biodiversiteit is geborgd, in lijn met het VN-Zeerechtverdrag.¹⁰

Nederland zet in op bescherming van het mariene milieu ten behoeve van een schone, gezonde, biodiverse, klimaatbestendige en productieve oceaan, onder andere door ecosysteem-gebaseerde maritieme ruimtelijke planning. De bescherming van de oceaan in het Caribische deel van het Koninkrijk is een gemeenschappelijke uitdaging die in samenwerking wordt aangepakt. Binnen de kaders van het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het verminderen van de drukfactoren op en het monitoren van de zeewaterkwaliteit binnen de BES-landen.¹¹

In het kader van de zeevaart zijn binnen de IMO verschillende afspraken gemaakt over zeevaart en bescherming van het mariene milieu. Het kabinet zet zich in voor verduurzaming van de zeevaartsector, wat tevens kansen biedt voor de duurzame blauwe economie, bijvoorbeeld via innovaties in schone en stille schepen en technieken voor energieopwekking op of via de zee.¹²

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorliggende mededeling en beoordeelt deze als positief. Wel zal het kabinet de Commissie op een aantal specifieke punten om verheldering of aandacht vragen. Het kabinet is het eens met uitspraak dat de EU, door het goede voorbeeld te geven, kan aanzetten tot vooruitgang in het kader van duurzame oceaangovernance. Een groot deel van het beleid en de acties die de Commissie voorstelt, is een voortzetting van bestaand Europees beleid, dat op hoofdlijnen overeenkomt met het Nederlands oceaanbeleid. Zowel het Nederlands als het EU-beleid zijn gericht op versterking van juridische en bestuurlijke kaders voor oceaangovernance, milieubescherming en duurzame economische ontwikkeling.

Ten aanzien van diepzeemijnbouw, heeft het kabinet nog een definitief inhoudelijk standpunt aan te nemen. Hierover zal zij de Kamer binnenkort nader informeren.¹³ In november 2021 is een voorstel van de Commissie voor een EU-standpunt inzake diepzeemijnbouw binnen de ISA door een

⁸ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3221

⁹ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3380

¹⁰ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3380

¹¹ Bonaire, Sint Eustatius en Saba

¹² Kamerstukken 32 813 en 31 409, nr. 943

¹³ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3380

ruime meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, afgewezen.¹⁴ Omdat het voor Nederland onvoldoende duidelijk was in hoeverre dit implicaties zou hebben voor de mogelijkheden voor lidstaten om zelfstandig te blijven opereren op andere beleidsterreinen binnen de ISA, heeft Nederland in lijn met de belangrijkste partners niet ingestemd met het voorstel. Zodoende blijft de positie van de EU binnen de Raad van de ISA beperkt tot die van waarnemer. Gelet hierop kan het kabinet zich niet vinden in het onderdeel van de mededeling in waarin wordt gesteld dat de EU zal bijdragen aan de onderhandelingen over exploitatieregelingen binnen de ISA. Het kabinet zal de Commissie hierover om verheldering vragen.

Daarnaast steunt het kabinet steunt het voornemen van de Commissie zo spoedig mogelijk een ambitieus en effectief *BBNJ*-verdrag te sluiten en een ambitieus post-2020 *Global Biodiversity Framework* te bereiken en het initiatief om te komen tot een oceaansamenwerkingsovereenkomst met de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (*OACPS*), zoals die reeds bestaan met Canada en China.

Ten aanzien van de mondiaal opererende zeevaartsector is het kabinet, net als de Commissie, voorstander van ambitieuze klimaatmaatregelen op mondiaal niveau, binnen de IMO. Gezien de EU geen verdragspartij is bij de IMO, zullen voorstellen die de competentie van de EU betreffen door de lidstaten met de Commissie ingediend moeten worden. Afhankelijk van de betreffende internationale organisatie sluit Nederland niet uit dat de Unie kan onderhandelen namens de lidstaten voor wat betreft hun bevoegdheden. Dit moet per onderwerp en in goed overleg worden beoordeeld en besloten.

De mededeling geeft blijk van de veranderende geopolitieke en veiligheidssituatie in de context van toenemende concurrentie in internationale wateren en groeiende uitdagingen voor de op regels gebaseerde multilaterale orde. Dat de Commissie acht slaat op de verschillende dimensies van de veiligheidskwestie, zoals de ecologische en economische, de politieke en juridische, alsook de samenhang daartussen, is volgens het kabinet een goede zaak.

Ook steunt het kabinet het voornemen met betrekking tot het verbeteren van de wetenschappelijke kennispositie over de oceaan en zeeën. Hiernaast is samenwerking op gebied van wetenschappelijke dataverzameling en -monitoring van groot belang. Het kabinet steunt het voorstel voor een gezamenlijk oceaanobservatie-initiatief ter structurering en harmonisering van mariene dataverzameling binnen Europa.

Ten slotte mist het kabinet in de voorstellen van de Commissie aandacht voor kleine eilandstaten (in ontwikkeling) en ontwikkelingslanden. In het bijzonder de kennisvergroting en ontwikkeling van onderzoekscapaciteit van deze landen en overdracht van mariene technologie verdienen extra aandacht, gelet op VN duurzaam ontwikkelingsdoel 14.7 en indicator

¹⁴ De EU is al sinds 1998 lid van de ISA, maar heeft geen mandaat om namens de Lidstaten een EU-positie in te nemen. Hoewel de EU stemrecht heeft in de Vergadering van de ISA, is de rol van de EU binnen de Raad van de ISA – waar de onderhandelingen plaatsvinden – tot nog toe beperkt gebleven tot die van waarnemer.

14.a.¹⁵ Bij de besprekingen in de Raad zal het kabinet hierover om een toelichting vragen.

a) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de mededeling zowel binnen de Raad als het Europees Parlement positief wordt ontvangen. Op grote lijnen is de mededeling een actualisering van de eerder met goedkeuring ontvangen mededeling over oceaangovernance in 2016. Vermoedelijk zal een aantal lidstaten, net als Nederland, vragen hebben rondom het standpunt ten aanzien van diepzeemijnbouw.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van bevoegdheid is positief. De mededeling betreft een breed scala aan beleidsterreinen, te weten de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, milieu, energie, onderzoek en technologische ontwikkeling en het gemeenschappelijk buitenland en veiligheidsbeleid. De EU heeft bevoegdheden op deze terreinen en de Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen. De onderwerpen in de mededeling betreffen de exclusieve bevoegdheid van de EU (biologische rijkdommen van de zee in het kader van het visserijbeleid, artikel 3, lid 1, sub d), VWEU), de gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten (milieu, energie en het gemeenschappelijk buitenland en veiligheidsbeleid (GBVB), artikel 4, lid 2, sub e) en i) en artikel 2, lid 4, VWEU) en de parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (onderzoek en technologische ontwikkeling, artikel 4, lid 3, VWEU). Ten aanzien van parallelle bevoegdheden geldt dat de uitoefening van EU-bevoegdheden de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Voor het GBVB geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan een veilige, beveiligde, schone en gezonde oceaan die duurzaam wordt beheerd. Wegens het grensoverschrijdende karakter van oceaanbeheer is optreden op EU-niveau om deze doelstelling te realiseren gerechtvaardigd. De lidstaten kunnen deze doelstelling onvoldoende verwezenlijken door optreden op centraal, regionaal of lokaal niveau. Voor wat betreft de aspecten die gerelateerd zijn aan de mondiaal opererende zeevaart is een mondiale aanpak in de IMO gewenst. Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing voor zover er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU. Zoals hierboven aangegeven heeft de Unie een exclusieve

¹⁵ 14.7 Tegen 2030 de economische voordelen vergroten voor kleine eilandstaten in ontwikkeling en voor de minst ontwikkelde landen van het duurzaam gebruik van mariene rijkdommen, ook via het duurzaam beheer van visserij, aquacultuur en toerisme

14.a De wetenschappelijke kennis vergroten, onderzoekscapaciteit ontwikkelen en mariene technologie overdragen, waarbij rekening wordt gehouden met de criteria en richtlijnen van de Intergouvernementele Oceanografische Commissie inzake de overdracht van mariene technologie, om de gezondheid van de oceaan te verbeteren en de bijdrage te verruimen van de mariene biodiversiteit tot de ontwikkeling van ontwikkelingslanden, in het bijzonder kleine eilandstaten in ontwikkeling en de minst ontwikkelde landen.

bevoegdheid op het terrein van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserij-beleid.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan een veilige, beveiligde, schone en gezonde oceaan die duurzaam wordt beheerd. De complexiteit van de opgaven voor oceaan, zeeën en aangelegen kustgebieden en de veelheid aan internationale samenwerkingsverbanden vragen om een geïntegreerde aanpak. Een mededeling, waarin deze onderwerpen gezamenlijk worden aangepakt, is daarom geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken. De voorgenumen prioritare actiegebieden en daaraan verbonden acties zijn tevens geschikt om de hiervoor genoemde doelstellingen te bereiken. Zo verwelkomt het kabinet bijvoorbeeld het voornemen met betrekking tot onderzoek en verbetering van de wetenschappelijke kennispositie over de oceaan en zeeën en het voornemen om spoedig mogelijk een ambitieus *BBNJ*-verdrag te sluiten. Het voorgestelde optreden gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat het voldoende ruimte laat voor lidstaten voor het uitvoeren van nationaal beleid op dit gebied. Ook kondigt de Commissie in deze mededeling geen nieuwe wet- of regelgeving aan.

d) Financiële gevolgen

De financiering van het EU-beleid voor oceaangovernance komt uit bestaande middelen van het MFK 2021–2027, onder andere uit het Horizon Europe programma, het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA). Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Er zijn geen additionele financiële consequenties voor Nederland voorzien. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Zoals hierboven al gemeld, integreert de mededeling reeds bestaand EU-beleid en -middelen. Er zijn zodoende geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten voorzien. Zoals in de beoordeling van de mededeling uiteengezet wordt, verwelkomt het kabinet het feit dat de mededeling duidelijk blijkt geeft van de veranderende veiligheids- en geopolitieke situatie. Wat betreft de geopolitieke gevolgen, vindt het kabinet dat het voorstel een positieve impuls kan geven aan het behalen van de doelen op het gebied van internationaal duurzaam beheer van oceanen en een mondiale voortrekkersrol van de EU op dit gebied.