

Fiche 2: Mededeling over de Zwarte Zee

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE

RAAD: De strategische aanpak van de Europese Unie voor het Zwarte Zeegebied

b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*

28 mei 2025

c) *Nr. Commissiedocument:*

JOIN(135 final)

d) *EUR-Lex:*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0135&qid=1749578584493>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad:*

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In hun mededeling onderstrepen de Europese Commissie (hierna: de Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU het geopolitieke belang van de Zwarte Zeeregio. Door onder andere diepere samenwerking met de NAVO wordt er ingezet op veiligheid, vrije doorvaart en economische ontwikkeling. Dit vraagt om meer dialoog en samenwerking met landen in de regio (Oekraïne, Moldavië, Turkije, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan) gericht op drie strategische doelstellingen met bijbehorende *flagships*, namelijk het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en weerbaarheid; het bevorderen van duurzame economische groei en welvaart; en het bevorderen van milieubescherming, weerbaarheid tegen klimaatverandering en civiele bescherming. De strategische benadering moet een synergie vormen met het EU-uitbreidingsproces (een aantal van de Zwarte Zeelanden is kandidaat-lidstaat) en het Oostelijk Partnerschap.

In de mededeling bepleiten de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger tevens een gecoördineerde inzet in de Zwarte Zeeregio met Turkije. Turkije is een strategisch belangrijke partner van de EU en

onderdeel van dezelfde douane-unie. De hernieuwde betrokkenheid tussen Turkije en de EU is in overeenstemming met de gezamenlijke mededeling van november 2023 en de Raadsconclusies uit juni 2021 en april 2024.¹

De *flagship* van het onderdeel 'veiligheid, stabiliteit en weerbaarheid' is de *Black Sea Maritime Security Hub*, die de kritieke infrastructuur en de mariene leefomgeving in de Zwarte Zee moet beschermen door middel van monitoring en direct contact met andere veiligheidsdiensten. De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger willen hier aan het einde van de zomer van 2025 meer informatie over presenteren.

De mededeling vraagt om meer inzet op ontminning. In de Zwarte Zee zit nog veel niet-ontplofte munitie die geruimd moet worden. EU-instrumenten als Horizon Europe, het Europese Defensie-Industrie Programma (EDIP) en het Europees Fonds voor Maritieme zaken, Visserij en Aquacultuur (EMFAF) kunnen bijdragen aan het in kaart brengen en beoordelen van de situatie.

De mededeling zet ook in op militaire mobiliteit in en rond de Zwarte Zee. Hiertoe is het van belang dat transportinfrastructuur geschikt is voor *dual-use* gebruik. Om dit te bewerkstelligen moet de huidige infrastructuur verbeterd en beschermd worden. Zaak is hierbij dat het eigenaarschap en het uitbaten van havens en kritieke maritieme infrastructuur transparant en betrouwbaar is, onder andere door het gebruik van het mechanisme voor screening van buitenlandse directe investeringen.

Hybride dreigingen, cyberdreigingen en desinformatie moeten worden tegengegaan door samen te werken op het gebied van weerbaarheid. De EU kan hierbij de *EU Hybrid Toolbox* en de *EU Cyber Diplomacy Toolbox* toepassen. Informatie-uitwisseling met de NAVO kan hierbij een optie zijn.

Om georganiseerde misdaad en illegale handel tegen te gaan zet de mededeling in op samenwerking middels de *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* en coördinatie tussen de douanes, wetshandavingsinstanties van de Zwarte Zeestaten en Frontex, Eurojust, Europol en het EU-Agentschap voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (CEPOL). Verder wordt ingezet op versterkte juridische samenwerking in de vorm van wederzijdse rechtshulp, met een focus op ontneming van vermogensbestanddelen en samenwerking met EU-agentschappen.

De mededeling noemt als *flagship* voor het onderdeel 'groei en welvaart' het opzetten van een regionale connectiviteitsagenda waar de EU, de Zwarte Zeeregio, de Zuidelijke Kaukasus en Centraal-Azië onder zullen vallen. Deze zal complementair zijn aan de al bestaande transportcorridors in de regio. Er zal geïnvesteerd moeten worden in connectiviteit omtrent duurzame energie en hoge capaciteitsinternetverbindingen.

¹[https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vm8mmaxm51wh/v=s7z/f=/join\(2023\)50_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vm8mmaxm51wh/v=s7z/f=/join(2023)50_en.pdf)

Door de voortdurende Russische aanvallen in Oekraïne zijn de transportkosten in de regio erg hoog, mede door de verminderde capaciteit en de hoge verzekeringskosten. Economische samenwerking tussen douanes en de EU kan de transportprocessen efficiënter maken.

Om de economische ontwikkeling in de regio tot een succes te maken zal volgens de mededeling ingezet moeten worden op de digitale transitie, vergroening van de economie, onderwijs, cultuur, onderzoek en innovatie. Hierbij moet onder andere gekeken worden naar ontwikkeling van de landbouwsector in de regio, met een focus op het verbeteren van productiestandaarden, agro-logistiek en duurzame landbouw, mede in het licht van de effecten van de Russische agressieoorlog hierop. Ontwikkeling van de 'blauwe economie', door in te zetten op toerisme, duurzame aquacultuur en visserij, biedt ook grote economische kansen voor de regio. De versterkte economische samenwerking moet ook zorgen voor verbeterde toegang tot kritieke grondstoffen voor de EU.

De *flagship* voor het onderdeel 'milieubescherming, weerbaarheid tegen klimaatverandering en civiele bescherming' is het versterken van de paraatheid van kustgemeenschappen en sectoren van de blauwe economie. De Zwarte Zeeregio is vatbaar voor natuurrampen als aardbevingen, overstromingen en bosbranden. Daarnaast heeft de Russische agressieoorlog veel effect op het klimaat en het ecosysteem in de Zwarte Zee. De mededeling bepleit meer data-uitwisseling en monitoring ten behoeve van ecologische bescherming. Daarnaast wil de EU betrokken zijn bij het creëren van meer paraatheid voor rampen in de regio.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Conform het Regeerprogramma is de mededeling voor Nederland prioritair voor zover het betrekking heeft op de veiligheid in de Zwarte Zeeregio, de oorlog in Oekraïne alsook de kansen ten aanzien van de handelscorridors en energie. Het kabinet heeft bijzondere aandacht voor paraatheid, crisismanagement en nucleaire veiligheid, in het licht van de derde pilaar die ziet op het bevorderen van milieubescherming. Activiteiten die uit de mededeling voortvloeien zullen worden getoetst aan de prioriteiten van het kabinet zoals de bijdragen aan de militaire, economische en humanitaire steun aan Oekraïne, de bijdrage aan een veiliger en geopolitiek meer handelingsbekwaam Europa en diversificatie van aanvoerketens, inclusief energievoorzieningszekerheid. Het kabinet zal bij het versterken van dialoog en samenwerking de mensenrechtensituatie in landen in de Zwarte Zeeregio nauwgezet volgen en op basis daarvan zijn standpunt bepalen. Indien uit de mededeling programma's volgen dan zullen die worden getoetst aan het brede Nederlandse beleid met betrekking tot het Meerjarig Financieel Kader, de hoofdlijnen van de begroting van de EU. Tot slot sluit het beoogde doel van de mededeling tot stroomlijnen en verdiepen van bestaande inzet aan op Nederlands beleid, waaronder het voorkomen van verdubbelingen in inzet op het Oostelijk Partnerschap en andere bestaande initiatieven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het positief dat de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een strategische benadering voor de Zwarte Zeeregio hebben gepubliceerd. De doelstellingen van de mededeling passen bij de inzet van het kabinet voor het versterken van de veiligheid, het bevorderen van de economische ontwikkeling en het beschermen van het milieu in deze regio.

In de mededeling vragen de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aandacht voor de verstrekende gevolgen van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne voor de internationale orde en in het bijzonder voor de Europese en regionale veiligheid. In de optiek van het kabinet zijn veiligheid en stabiliteit in en rondom de Zwarte Zee belangrijke elementen om duurzame en rechtvaardige vrede in de regio te garanderen. Vrije doorvaart in de Zwarte Zee bevordert de veiligheid van het scheepvaartverkeer. Hiermee wordt bijgedragen aan de intra- en interregionale handel en de economische ontwikkeling van de regio. De doelstellingen van de mededeling passen om die reden ook bij de inzet van het kabinet ten aanzien van structurele en onverminderde steun aan Oekraïne.

Het kabinet onderschrijft dat Turkije, naast NAVO-bondgenoot, een belangrijke partner voor de EU en Nederland is op terreinen als migratie, veiligheid, terrorismebestrijding, klimaat en economie. De EU heeft belang bij een goede samenwerking met Turkije tegen de achtergrond van geopolitieke ontwikkelingen, zoals de Russische agressie tegen Oekraïne. Het kabinet verwelkomt dan ook de beoogde gecoördineerde samenwerking vanuit de EU met Turkije en bepleit deze in een zo vroeg mogelijk stadium te initiëren voortbouwend op de bestaande samenwerking. Deze inzet sluit aan op de overeengekomen bestaande insteek van de EU om op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze samen te werken met Turkije op terreinen van wederzijds belang.² Ook sluit deze inzet aan op het staand kabinetsbeleid om de samenhang van inzet in EU- en NAVO-kader te versterken.

Het kabinet onderschrijft het belang van de aangekondigde *Black Sea Maritime Hub*. Een verbeterde informatie-uitwisseling, monitoring van kritieke infrastructuur en samenwerking met veiligheidsdiensten zal bijdragen aan het beschermen van de mariene leefomgeving en de kritieke infrastructuur in de Zwarte Zee. Daarbij is ook ontminning een belangrijke doelstelling die het kabinet steunt.

In het licht van de oorlog in Oekraïne en de doelstelling van maritieme veiligheid en vrije doorvaart in de Zwarte Zeeregio is het van belang er rekening mee te houden dat een eventueel vredesakkoord mogelijk niet het definitieve einde betekent van een conflict tussen Rusland en Oekraïne. De EU en de NAVO dienen rekening te houden met een scenario waarin de Zwarte Zee een regio blijft waarin sprake is van

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-20-2066.pdf>

(geo)politieke spanningen, bijvoorbeeld vanwege Rusland dat hybride aanvallen uitvoert en zijn vloot herbouwt ter voorbereiding op een nieuwe aanval op het Oekraïense- of NAVO-grondgebied.

Het kabinet bepleit daarnaast een gecoördineerde en pragmatische inzet op maritieme veiligheid en veilige doorvaart, waarbij samen met partnerlanden gekeken wordt naar wie met welk instrumentarium het meest effectief kan bijdragen. Daarbij is het van belang om te kijken naar wat landen rond de Zwarte Zee zelf kunnen leveren, en in welke behoefte complementair voorzien dient te worden door derden. De Commissiedoelstellingen zijn ambitieus, maar nadere concretisering van instrumenten en capaciteiten van partnerlanden is noodzakelijk en van belang om te voorkomen dat er verdringingseffecten ontstaan.

Het kabinet acht het van essentieel belang om militaire mobiliteit binnen Europa te verbeteren en is daarom positief over de voorstellen van de Commissie. Het snel en effectief kunnen verplaatsen van militair materiaal en personeel is noodzakelijk voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging van het grondgebied van de lidstaten, ook in NAVO-verband. Daarvoor is het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in infrastructuur ter verbetering van de militaire corridors.

In het kader van militaire mobiliteit is het Kabinet ook positief over de inzet op versterking van dual use-gebruik van de transportinfrastructuur, inclusief het waarborgen van de transparantie en de betrouwbaarheid van het eigenaarschap en het uitbaten van deze infrastructuur.

De Commissie zet in de mededeling voorts in op het tegengaan van hybride dreigingen. Het kabinet deelt deze zorgen en acht de voorgestelde inzet van bestaande instrumenten als de *EU Hybrid Toolbox* en *EU Cyber Diplomacy Toolbox* passend in deze context.

Het kabinet is positief over de versterkte samenwerking met EU-agentschappen in het kader van het tegengaan van georganiseerde misdaad en illegale handel. Het kabinet ziet de landen in de Zwarte Zee-regio ook als belangrijke partners op het gebied van juridische samenwerking in de vorm van wederzijdse rechtshulp. Met deze landen zijn er lang gevestigde bilaterale relaties op het terrein van wederzijdse rechtshulp, gebaseerd op de verdragen van de Raad van Europa. Zekerheidshalve merkt het kabinet dan ook op dat het thans geen rol ziet voor de EU waar het gaat om wederzijdse rechtshulp met deze landen.

Het kabinet is positief over het versterken van de economische samenwerking, middels de *flagship* van de versterkte connectiviteitsagenda. Verschillende landen in deze regio beschikken over aanzienlijke reserves aan kritieke grondstoffen, wat hun strategische belang voor de EU onderstreept. De samenwerking op gebied van energie, specifiek in het geval van Oekraïne, sluit aan bij de inzet van het kabinet op dit terrein. Investerings in transport, energie en digitale infrastructuur zullen helpen om de economische potentie van de regio beter te ontsluiten. Het kabinet waardeert om die reden ook de inzet op onderwijs, cultuur, onderzoek en innovatie. Verbeterde samenwerking tussen douanes kan ook helpen de

transportprocessen te verbeteren. Aangezien het kabinet de zorgen van de Commissie deelt over wereldwijde voedselzekerheid, en de effecten van de Russische agressieoorlog hierop, steunt zij de nadruk op het verder ontwikkelen van de landbouwsector in de Zwarte Zeeregio op standaarden, logistiek en duurzaamheid. In het kader van economische ontwikkeling heeft de mededeling ook veel raakvlakken met de bredere wederopbouwstrategie voor Oekraïne die in Europees verband samen met Oekraïne wordt opgesteld. In de optiek van het kabinet dienen de doelstellingen van de mededeling daarom nadrukkelijk bij te dragen aan de wederopbouwstrategie voor Oekraïne.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de EU haar klimaatdoelen haalt en is voorstander van de inzet op milieubescherming, weerbaarheid tegen klimaatverandering en civiele bescherming. Klimaatverandering en milieuproblematiek hebben grensoverschrijdende effecten waardoor een versterkte inzet van groot belang is.

Het kabinet wil in het licht van de vele verwijzingen naar uitbreiding van de EU benadrukken dat het, conform het Regeerprogramma, zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de EU staat en streng vasthoudt aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria.

Hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en het openbaar bestuur, net als transparantie en corruptiebestrijding, zijn belangrijk. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria. Het kabinet erkent het EU-perspectief van kandidaat-lidstaten. Een reëel lidmaatschapsperspectief is voor kandidaat-lidstaten een belangrijke drijfveer om te hervormen. Met het oog op geleidelijke toetreding benadrukt het kabinet dat geleidelijke integratie tot de interne markt altijd voorafgegaan moet worden door overname, implementatie en handhaving van alle relevante EU-regelgeving, zodat de landen aan dezelfde standaarden voldoen als EU-lidstaten. Daarmee wordt een gelijk speelveld geborgd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling is positief ontvangen door de EU-lidstaten. Een breed gedragen reactie was dat de strategische aanpak sterk moet aansluiten bij andere programma's van de EU zoals het Oostelijk Partnerschap, en dat er gewaakt moet worden voor dubbeling van de initiatieven.

Enkele lidstaten hebben geïnformeerd naar de financiële implicaties van de uitwerking van de mededeling.

Verder is de oproep vanuit lidstaten gekomen om oog te houden voor de snel verslechterende mensenrechtensituatie en democratische achteruitgang in Georgië bij de implementatie van deze strategische aanpak.

Naar verwachting kan de strategie op steun rekenen van het Europees Parlement. Er is vanuit het Europees Parlement nog geen rapporteur bekend.

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 is positief. De mededeling heeft betrekking op vrijheid, veiligheid en recht, economische, sociale en territoriale samenhang, milieu en het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, aanhef en onder j VWEU). Op het terrein van economische, sociale en territoriale samenhang is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, aanhef en onder c VWEU).

Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, aanhef en onder e VWEU). Op het terrein van GBVB is sprake van een sui generis bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 2, lid 4, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding omtrent de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel de bevordering van vrede en veiligheid, economische ontwikkeling en democratische consolidatie in de Zwarte Zeeregio. Elk onderwerp in de mededeling ziet op transnationale aangelegenheden in een regio die meerdere landen omvat, die geen onderdeel zijn van de EU. Elk van deze zaken zijn niet of slecht op lokaal niveau te verwezenlijken, aangezien de militaire dreiging in de regio niet nationaal gebonden is, de versterkte economische samenwerking efficiënter vanuit de EU georganiseerd kan worden dan bilateraal van land tot land, en klimaat ook een internationale aangelegenheid is, waardoor een EU-aanpak nodig is. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding omtrent de proportionaliteit. De mededeling heeft tot doel de bevordering van vrede en veiligheid, economische ontwikkeling en democratische consolidatie in de Zwarte Zeeregio. Het voorstel is geschikt om deze doelstellingen bereiken omdat met deze strategische aanpak de vrije doorvaart in de Zwarte Zee gegarandeerd kan worden, geïnvesteerd wordt in defensie, de blauwe economie in de regio versterkt wordt en de kustgemeenschappen beter voorbereid worden op eventuele natuurrampen. Door deze veelkoppige inzet wordt het veiliger om te handelen in de Zwarte Zeeregio, kan er beter militair geopereerd worden, wordt er werk gemaakt van de klimaatschade die in de regio is ontstaan, kan de connectiviteit in en met de regio worden verbeterd, en wordt er op veel verschillende elementen beter (economisch) samengewerkt tussen de EU, de NAVO en de landen in de Zwarte Zeeregio. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde plannen veelal een versterking vormen van bestaande initiatieven en prioriteiten, en verder met name inzet op versterking van de samenwerking tussen staten waardoor er nog voldoende ruimte overblijft voor nationale invulling en uitwerking.

d) Financiële gevolgen

De implementatie van de in de mededeling genoemde voorstellen zal volgens de Commissie geschieden binnen het huidige o Meerjarige Financiële Kader. Dat sluit aan bij de Nederlandse positie dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) toekomstige budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De voorgestelde verdere samenwerking op het gebied van defensie-industrie, (kritieke) infrastructuur, energie en handel kan positieve effecten hebben op het EU-concurrentievermogen. Specifiek het voorgestelde *flagship*-project rondom economische connectiviteit kan mogelijk een positieve bijdrage leveren. Door de beperkte uitwerking in de mededeling is het exacte effect echter onzeker.

Geopolitiek zet de mededeling in op een grotere rol van de EU en de NAVO in de Zwarte Zeeregio. Dit zal betekenen dat de EU nadrukkelijker aanwezig zal zijn in de regio, wat ook landen buiten de Zwarte Zeeregio zullen opmerken. De EU zal, in lijn met de gezamenlijke mededeling van november 2023 en de Raadsconclusies uit juni 2021 en april 2024, haar band met Turkije aansterken. Doordat de mededeling ook inzet op sterkere samenwerking tussen de landen in de Zwarte Zeeregio zelf, zal deze regio zelf mogelijk ook aan invloed winnen.