

Fiche 3: Mededeling EU Arctisch beleid

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een sterker engagement van de EU voor een vreedzaam, duurzaam en welvarend noordpoolgebied.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

13 oktober 2021

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN(2021)27

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0027&qid=1634663337897>

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 van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid bouwt voort op de gezamenlijke mededeling “Geïntegreerd EU-beleid voor het Noordpoolgebied” van 27 april 2016.¹ Het doel van het beleid is bijdragen aan een veilig, stabiel, duurzaam en welvarend Arctisch gebied door het bevorderen van multilaterale samenwerking om zo de gevolgen van klimaatverandering voor het kwetsbare Arctische ecosysteem aan te pakken. De landen in het Arctisch gebied zijn daarbij in de eerste plaats verantwoordelijk voor het aanpakken van uitdagingen en kansen op hun grondgebied.² Veel uitdagingen reiken echter verder dan nationale grenzen en kunnen doeltreffender worden aangepakt door middel van regionale of multilaterale samenwerking. Voor een deel van het Arctisch gebied is de EU bovendien medewetgever.³

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0021> en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/fac-conclusions-arctic/>

² Dit zijn Rusland, Canada, de Verenigde Staten, Noorwegen, Denemarken, IJsland, Zweden en Finland. De eerste vijf staten hebben territoriale wateren in de Noordelijke IJszee en zijn daarom Arctische kuststaten.

³ Finland, het Koninkrijk Denemarken en Zweden bezitten grondgebied in het Arctisch gebied. Noorwegen en IJsland zijn lid van de Europese Economische Ruimte en zijn tevens geassocieerde landen bij het EU-programma ‘Horizon Europe’.

Ten eerste wil de Commissie inzetten op het behoud van de vreedzame samenwerking in de huidige geopolitieke context. De veiligheid van het Arctisch gebied omvat ecologische, economische en politiek-militaire elementen, die niet los van elkaar kunnen worden gezien: klimaatverandering en smeltend ijs leiden tot meer geopolitieke belangstelling hetgeen de kans vergroot op strategische concurrentie waardoor de belangen van de EU in het gedrang komen. Het op een duurzame manier behouden van voldoende toegang tot de grondstoffen die het gebied bezit, is tevens noodzakelijk voor het vergroten van de strategische autonomie van de EU. De Commissie volgt de veiligheidsontwikkelingen in het gebied nauwgezet, en in bepaalde opzichten met zorg. Om vreedzame samenwerking te bevorderen zal de Commissie inzetten op het verbeteren van haar strategische prognoses⁴, en zullen Arctische thema's worden geïntegreerd in de EU externe diplomatie. Ook zullen regionale samenwerkingen worden versterkt. De Commissie zal haar betrokkenheid in de werk- en expertgroepen van de Arctische Raad vergroten, en herhaalt haar verzoek om officiële waarnemersstatus te krijgen bij deze Raad. De Commissie heeft de onderzoeksalliantie Atlantische Oceaan opgedragen om het EU Arctisch wetenschappelijk onderzoek te versterken.⁵ De banden met Groenland zullen worden verstevigd, o.a. door het openen van een Europese Commissie kantoor in Nuuk.

Ten tweede zet de Commissie in op het veerkrachtiger maken van het Arctisch gebied tegen klimaatverandering en milieuaantasting. De Commissie constateert dat klimaatverandering de grootste bedreiging is voor het Arctisch gebied, en benoemt expliciet de negatieve impact van de EU op het gebied. Ze geeft aan deze aan te willen aanpakken.⁶ Zo stelt de Commissie voor in te zetten op het tegengaan van marien zwerfvuil, zwarte koolstof en chemische stoffen. Zo streeft de Commissie naar een mondiale overeenkomst inzake kunststoffen ter bestrijding van plasticvervuiling op zee, en is ze actief betrokken bij de werkzaamheden van de Arctische Raad en OSPAR⁷ op dit terrein.⁸ Omdat de EU verantwoordelijk is voor 31 procent van de CO₂ en 16,5 procent van de zwarte koolstof uitstoot door maritiem vervoer in het Arctisch gebied, wil de Commissie het voortouw nemen bij het realiseren van emissievrije scheepvaart in de Noordelijke IJszee.⁹ Ook steunt de Commissie krachtige maatregelen in het kader van het Verdrag van Minamata om kwikverontreiniging in het Arctisch gebied te beperken.¹⁰ De EU is in 2019 toegetreden tot een internationale overeenkomst ter voorkoming van ongereguleerde visserij op volle zee in de centrale Noordelijke IJszee, en zet in op snelle implementatie van deze overeenkomst.¹¹ Hiernaast heeft de EU met Groenland een overeenkomst gesloten ter bevordering van duurzame visserij.¹² De EU is ook importeur van Arctisch olie en gas.¹³ Voortbouwend op de

⁴ 12 COM(2021) 750 final van 8.9.2021 – “Strategisch prognoseverslag 2021 - Het vermogen en de vrijheid tot handelen van de EU”

⁵ <https://allatlanticocean.org/whoweare>

⁶ Overzicht van EU-acties in het Arctisch gebied en de impact daarvan, dienst Economisch Beleid en Regionale Ontwikkeling (EPRD), Polen, juni 2021 (“EPRD-rapport”). Onderzoeksverslag gefinancierd door het EU-partnerschapsinstrument.

⁷ Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

⁸ COM(2021) 551; COM(2021) 559; COM(2021) 562.

⁹ EPRD-rapport, blz. 94.

¹⁰ EPRD-rapport, blz. 60.

¹¹ Council Decision (EU) 2019/407 of 4 March 2019 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean (OJ L 73, 15.3.2019).

¹² https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas/greenland_nl#ecl-inpage-347

¹³ De EU importeert 87 % van het in het Russische Arctische gebied geproduceerde vloeibaar aardgas (EPRD-rapport, blz. 104)

gedeeltelijke moratoria¹⁴ voor de exploratie van koolwaterstoffen in het Arctisch gebied streeft de Commissie ernaar dat olie, kolen en gas in de grond blijven, ook in het Arctisch gebied. Om dit te bereiken zal de Commissie werken aan een multilaterale wettelijke verplichting, ook wel aangeduid als moratorium, om verdere ontwikkeling van olie- en gasreserves in het Arctisch gebied of aangrenzende regio's te verbieden. En deze evenmin aan te kopen na productie.

Ten derde wil de Commissie een innovatieve groene¹⁵, blauwe¹⁶ en digitale transitie stimuleren. Wetenschappelijk onderzoek, innovatie en technologie staan centraal in het EU Arctisch beleid.¹⁷ De Commissie zal nieuwe mogelijkheden ondersteunen voor duurzame economische ontwikkelingen, inclusief in de 'groene economie' en 'blauwe economie' sectoren, en het inzetten van innovatieve technologieën. Zo zal de Commissie digitale connectiviteit in het Arctisch gebied stimuleren door middel van EU-ruimtevaartprogramma's en de *Connecting Europe Facility*.¹⁸ De Commissie zal zich verder inzetten voor een grotere betrokkenheid van jongeren, vrouwen en inheemse volkeren bij de besluitvorming in het Arctisch gebied. Ook zal de Commissie haar kennis willen vergroten over gezondheidsbedreigingen als gevolg van klimaatverandering.¹⁹

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Duurzaamheid, internationale samenwerking en wetenschappelijk onderzoek vormen de hoekstenen van de huidige Nederlandse Polaire Strategie 2021-2025 'Beslagen ten Ijs'.²⁰ Ten aanzien van het Arctisch gebied is de inzet van het kabinet primair gericht op het beschermen van mens, milieu, veiligheid en internationale stabiliteit. Daar waar economische activiteiten plaatsvinden, bevordert Nederland dat deze in overeenstemming zijn met internationale afspraken en standaarden op het gebied van duurzaamheid. Deze inzet krijgt onder andere vorm via het ondersteunen en waar nodig versterken van de internationale juridische en bestuurlijke kaders, waarbij het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) de basis vormt. Ook draagt het kabinet bij aan het behoud van politieke stabiliteit in de regio, onder meer via het actieve waarnemerschap in de Arctische Raad en de bilaterale contacten met de Arctische landen. Het kabinet maakt zich sterk om de diplomatieke inzet ten aanzien van het Arctisch gebied - gericht op veilige en duurzame omgang met het gebied - binnen bestaande middelen en capaciteiten te vergroten. Ook stimuleert het kabinet wetenschappelijk onderzoek in het Arctisch gebied om hiermee bij te dragen aan betere kennis van polaire ontwikkelingen, inclusief klimaatverandering.

Het kabinet staat gezien de grote milieu- en veiligheidsrisico's, met name in kwetsbare zeeën, zeer terughoudend ten aanzien van exploitatie van olie en gas in het Arctisch gebied.²¹ De activiteiten die er wel worden ondernomen moeten aan zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen voldoen,

¹⁴ In delen van de VS, Canada en Groenland.

¹⁵ Zoals duurzame energiesystemen uit verschillende energiebronnen, ecotoerisme en koolstofarme voedselproductie.

¹⁶ Zoals aquacultuur, visserij, hernieuwbare offshore-energie, maritiem toerisme en mariene biotechnologie.

¹⁷ De EU heeft van 2014 tot 2021 ca. 200 mln. EUR geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek in het gebied (via Horizon 2020). De EU zal een belangrijke bijdrage blijven leveren aan Arctisch onderzoek via het Horizon Europe (2021-2027).⁷

¹⁸ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

¹⁹ Bijvoorbeeld door ondersteuning van het Arctische Raad-project "One Arctic, One Health".

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/03/01/polaire-strategie>

²¹ Nederlandse Polaire Strategie 2021-2025, p. 36.

rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het Arctisch gebied. De mondiale transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie zal de komende jaren dienen te versnellen, in lijn met de Overeenkomst van Parijs en de SDG's. In lijn hiermee heeft het kabinet de financiële steun aan de exploratie en ontwikkeling van nieuwe voorraden olie en gas in het buitenland uitgefaseerd.²² Het kabinet zet tevens in op de beëindiging van exportkredietsteun voor fossiele projecten, uiterlijk in 2022.²³ Ook roept het kabinet financiële instellingen op af te zien van de financiering van activiteiten en bedrijven die een bedreiging vormen voor de biodiversiteit in het kwetsbare Arctische gebied.²⁴

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorliggende mededeling. Het EU Arctisch beleid, zoals opgesteld in de mededeling, is op hoofdlijnen in overeenstemming met het Nederlands Arctisch beleid.²⁵ Zowel het Nederlands als het Europees Arctisch beleid richt zich op duurzame ontwikkeling, internationale samenwerking en wetenschappelijk onderzoek. Ook zien we zowel in de EU als het Nederlandse beleid terecht groeiende aandacht voor klimaatverandering en veiligheid.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om een belangrijke bijdrage te leveren aan wetenschappelijk onderzoek in het Arctisch gebied en om internationale wetenschappelijke samenwerking te bevorderen en faciliteren. Wetenschappelijk onderzoek en kennis van het Arctisch gebied staan aan de basis van de bescherming van de kwetsbare ecosystemen en het duurzaam beheer en behoud ervan. Het Nederlands wetenschappelijk onderzoek is gebaat bij goede internationale samenwerking, zowel binnen als buiten de EU. Daarnaast vormen de EU-wetenschapsfondsen een belangrijke aanvulling op de middelen die vanuit Nederland beschikbaar zijn gesteld voor het wetenschappelijke poolonderzoek.

De mededeling geeft blijk van de – door klimaatverandering – veranderende veiligheids- en geopolitieke situatie. De mededeling benoemt het belang van het nauwgezet volgen en monitoren van deze activiteiten. Net als in het Nederlandse beleid erkent de Commissie dat Arctische veiligheid politieke en militaire, economische en ecologische elementen bevat, en dat deze niet los van elkaar kunnen worden gezien. Dat de Commissie in de mededeling inzet op het vergroten van haar inzicht in de gevolgen van klimaatverandering voor het Arctisch gebied, maar ook mondiaal, o.a. middels verbetering van haar strategische prognoses is volgens het kabinet een goede zaak.

Het kabinet steunt het streven van de Commissie naar het instellen van een moratorium op olie- en gaswinning in het Arctisch gebied. Zoals hierboven geschetst, staat Nederland reeds zeer terughoudend ten aanzien van olie- en gaswinning in het Arctisch gebied. Een moratorium ligt volgens het kabinet in een logisch verlengde van deze stappen. Omdat olie- en gaswinning plaatsvindt in gebieden binnen rechtsmacht van de Arctische landen, is het van groot belang deze landen mee te krijgen. Ook dient te worden voorkomen dat een moratorium ten koste gaat van kansen en werkgelegenheid voor inheemse bevolkingen.

²² Kamerstuk 34 952, nr. 44.

²³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z19712&did=2021D42180

²⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z10407&did=2021D22763>

²⁵ Zoals vervat in de Nederlandse Polaire Strategie:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/03/01/polaire-strategie>

Als laatste vindt het kabinet het wenselijk dat de Commissie zich nog actiever gaat inzetten in internationale gremia, waarvan de Arctische Raad-(werkgroepen) en VN-fora de belangrijkste zijn, en de samenwerking opzoekt met alle belanghebbenden, onder wie de Arctische landen, niet-Arctische landen en de inheemse bevolking. Het kabinet blijft de inzet van de Commissie om formele waarnemersstatus te verkrijgen bij de Arctische Raad steunen. In de context van de Arctische Raad zou de EU steviger kunnen inzetten op samenwerking met andere waarnemerlanden, in het bijzonder met de betrokken EU-lidstaten.²⁶

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de mededeling zowel binnen de Raad als het Europees Parlement positief wordt ontvangen. Vermoedelijk zal een aantal EU-lidstaten juist meer of minder aandacht voor veiligheid en geopolitieke ontwikkelingen in het Arctisch gebied bepleiten. De verwachting is dat het merendeel van de EU-lidstaten het streven naar een moratorium op olie- en gaswinning in het Arctisch gebied zal steunen. Wel zal mogelijk discussie ontstaan over de termijn en de wijze waarop.

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 de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, economische, sociale en territoriale samenhang, milieu, trans-Europese netwerken, energie, onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, onder d, VWEU). Op de terreinen van economische, sociale en territoriale samenhang, milieu, trans-Europese netwerken en energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder c, e, h, i, VWEU). Op het terrein van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 3, VWEU). De uitoefening van die bevoegdheid door de EU belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. 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 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 bevoegdheid op het terrein van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voor zover de mededeling ziet op de overige beleidsterreinen, is de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit positief.

²⁶ Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, en Spanje.

Wegens de omvang en het grensoverschrijdende karakter van de problematiek in het Arctisch gebied - zoals bijvoorbeeld toenemende klimaatopwarming van het gebied en het versterkende effect daarvan op de mondiale klimaatverandering, mariene vervuiling en bedreiging van de biodiversiteit - kan de aanpak hiervan het beste op EU-niveau worden belegd. Ook draagt de EU door de uitstoot van broeikasgassen voor een groot deel bij aan de problematiek in het Arctisch gebied, en ondervindt de EU in sterke mate de gevolgen hiervan. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van de mededeling is een bijdrage te leveren aan een veilig, stabiel, duurzaam en welvarend Arctisch gebied door het bevorderen van multilaterale samenwerking om zo de gevolgen van klimaatverandering voor het kwetsbare Arctische ecosysteem aan te pakken en een inclusieve en duurzame ontwikkeling van het gebied te ondersteunen. De complexiteit van de problematiek in het Arctisch gebied, waar veel dingen samenkomen en van invloed zijn op elkaar, zoals de bescherming van het milieu, duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking, vraagt een geïntegreerde aanpak. Een mededeling, waarin deze onderwerpen gezamenlijk worden aangepakt, is daarom geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken. Wetenschappelijk onderzoek is volgens de mededeling een belangrijk middel om het doel te bereiken. Wetenschappelijk onderzoek genereert kennis op basis waarvan in internationale fora maatregelen kunnen worden genomen ter bescherming van het gebied. Het voorgestelde optreden is ook daarom geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken. Het voorgestelde optreden gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat het ruimte laat voor lidstaten voor het uitvoeren van nationaal beleid op dit gebied, bijvoorbeeld voor het laten bestaan van een nationaal wetenschappelijk programma.

d) Financiële gevolgen

De financiering van het EU-beleid voor het Arctisch gebied komt uit bestaande middelen, namelijk Horizon Europe en de Europese structuur- en investeringsfondsen. Er zijn geen additionele financiële consequenties voor Nederland voorzien. Het kabinet is van mening dat eventueel 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. 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 al 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.