

Fiche 1: Mededeling hernieuwde Maritieme Veiligheidsstrategie EU

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aan het Europees Parlement en de Raad: Een verbeterde maritieme veiligheidsstrategie van de EU voor veranderende maritieme dreigingen

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

10 maart 2023

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN (2023) 8

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0008>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet van toepassing

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Buitenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger (hierna: HV) hebben een gezamenlijke mededeling gepresenteerd ter actualisering van de Europese Maritieme Veiligheidsstrategie (*EU Maritime Security Strategy*, EUMSS) uit 2014 en het achterliggende Actieplan. De actualisering van de EUMSS was reeds voorzien in het EU Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie dat in maart 2022 werd aangenomen.¹ In het Kompas formuleert de EU voor de komende vijf tot tien jaar doelstellingen op het gebied van veiligheid en defensie.

Onder andere de klimaatcrisis en de illegale en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland jegens Oekraïne vormen aanleiding de EUMSS te herzien. De EUMSS en het Actieplan beantwoorden aan die nieuwe dreigingen en beogen de belangen van de EU, haar lidstaten, burgers, waarden en economie te beschermen. De uitvoering van de Strategie berust bij de EU en de lidstaten, elk in lijn met hun respectieve verantwoordelijkheden. In de voorliggende mededeling wordt geen nieuwe regelgeving aangekondigd.

¹ Raadsdocument 7371/22, A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, Raad van de Europese Unie & Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 21 501-28 & 21 501-02, nr. 236.

De mededeling constateert dat de maritieme veiligheid vandaag wereldwijd steeds meer wordt bedreigd, zowel dichtbij op de Noordzee, als verder weg in de Golf van Aden of de Zuid-Chinese Zee.² Dit ten nadele van de rechtsstatelijkheid en de internationale op regels gebaseerde orde, zoals onder andere neergelegd in de VN Conventie inzake het Zeerecht (UNCLOS).³ Ook de Indische en Stille Oceaan zijn het toneel van geopolitieke concurrentie geworden.

Klimaatverandering en maritieme vervuiling hebben voorts grote en blijvende impact op maritieme veiligheid. Zij zijn ook risicofactoren voor instabiliteit en ongelijkheid en vragen om een geëigende en geïntegreerde aanpak. Ook gerichte aanvallen op maritieme infrastructuren eisen verstevigde en meer effectieve EU-inzet. Daarnaast blijven onder andere piraterij en overvallen op zee, handel/smokkel van mensen, wapens en drugs, terrorisme, illegale visserij en onontpofte zeemijnen uitdagingen.

In het licht hiervan formuleert de Strategie een aantal strategische belangen voor de EU. Dit zijn behoud van de fysieke veiligheid van de EU, haar lidstaten, burgers en partners; het behoud van wereldvrede en stabiliteit en het open houden van scheepvaartroutes; het handhaven van het internationaal recht; bescherming van natuurlijke hulpbronnen en het mariene milieu en het beheersen van de impact van klimaatverandering en milieuschade; bescherming van essentiële maritieme infrastructuur; versterking van de weerbaarheid en bescherming van logistieke knooppunten zoals havens en het aanpakken van risico's in verband met corruptie en illegale activiteiten; de bescherming van economische activiteiten op zee (de blauwe economie); het tegengaan van migranten-/mensensmokkel; het waarborgen van de capaciteit om snel en effectief op te treden in het maritieme domein en andere domeinen (land, lucht, cyber en ruimte); en het waarborgen van de veiligheid van zeevarenden.

Om die belangen te helpen behartigen is een zestal strategische doelen met acties geformuleerd waarop de EU haar actie wil versterken. Allereerst beoogt de strategie het versterken van activiteiten van de Unie en lidstaten op zee. De voornaamste acties hieromtrent zullen bestaan uit versterking van bestaande maritieme EU-operaties (*EU Naval Force* Operatie ATALANTA en Operatie Irini) met marine- en luchtmiddelen die in hun respectieve gecombineerde gezamenlijke eisen worden vermeld, het gebruikmaken van de investeringen in het EU-ruimtevaartprogramma en de capaciteiten van Copernicus⁴, Galileo⁵ en IRIS2⁶ inzetten voor maritiem bewustzijn, het overwegen van aanvullende maritieme aandachtsgebieden waar het CMP-concept

² Met maritieme veiligheid wordt in het gehele document *Maritime Security* bedoeld, niet *Maritime Safety*.

³ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Montego-Bay, 10-12-1982, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003172/1996-07-28>

⁴ <https://www.copernicus.eu/en>

⁵ <https://www.euspa.europa.eu/european-space/galileo/What-Galileo>

⁶ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-policy/eu-space-programme/iriss_en

(*Coordinated Maritime Presence, CMP*)⁷ kan worden toegepast, intensivering van de bestrijding van illegale activiteiten op zee, inclusief drugshandel, in CMP-context, handhaving en versterking van maritieme veiligheidsinspecties binnen de EU en het adresseren van cyberveiligheid en de veiligheid van passagiersschepen, verbeteren van EU-samenwerking met betrekking tot kustwachtfuncties door het bevorderen van de ontwikkeling van '*multipurpose*' maritieme operaties in diverse zeebekkens rondom de EU.

Het tweede strategische doel is de samenwerking met partners, waarbij de acties gericht zijn op maritieme personeelssamenwerking tussen de EU en de NAVO, gezamenlijke marine-oefeningen en bevordering van internationale samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling, en toezicht op kritieke maritieme infrastructuur.

Het voortouw nemen in het omgevingsbewustzijn van het maritieme domein (*Maritime Domain Awareness, MDA*) is het derde strategische doel, waarbij gericht wordt op het operationaliseren van de *Common Information Sharing Environment (CISE)* medio 2024, maar ook profiteren van de investeringen die zijn gedaan via het EU-ruimtevaartbeleid en de integratie van op de ruimte gebaseerde technologieën, op afstand bestuurbare vliegtuigsystemen en bemande en onbemande middelen op zee. Verder wordt ingezet op de bewaking door middel van kust- en *offshore*-patrouillevaartuigen.

Het vierde strategische doel is het beheersen van risico's en dreigingen, waarbij acties gericht zijn op de bescherming van kritieke maritieme infrastructuur en het tegengaan van dreigen op het gebied van cyber, hybride, directe buitenlandse investeringen, de gevolgen van klimaatverandering, en explosieven, actieve wapens en chemische wapens op zee.

De versterking van capaciteiten wordt gezien als het vijfde strategische doel, waarbij met name bedoeld wordt op het bouwen van interoperabele onbemande systemen voor monitoring, moderne mijnenbestrijdingsmogelijkheden, verbeterde maritieme patrouillevliegtuigen en het opzetten van gezamenlijke test- en experimentoefeningen.

Het zesde en laatste doel is opleidingen en training. Met bijbehorende acties wordt ingezet op cyber-, hybride- en ruimtegerelateerde veiligheidsvaardigheden door nieuwe en bestaande opleidingen, evenals opleidingsprogramma's voor niet-EU partners om dreigingen voor maritieme veiligheid aan te pakken. Ook worden civiel-militaire trainingen op basis van scenario's van gedeelde jurisdictie en capaciteiten geïnitieerd.

⁷ Het concept van *Coordinated Maritime Presences (CMP)* beoogt de capaciteiten van de EU als een betrouwbare partner en veiligheidsverschaffer te vergroten, een permanente maritieme aanwezigheid en daadkracht te scheppen in gebieden waar de EU maritieme belangen heeft, grotere maritieme EU-betrokkenheid uit te stralen alsmede internationale maritieme samenwerking en partnerschappen te bevorderen. E.e.a. geschiedt met gebruikmaking - op basis van vrijwilligheid - van bestaande maritieme middelen van de lidstaten, alsook van luchtmiddelen waar nodig en mogelijk. Continuïteit, complementariteit en synergie (tussen inzet van nationale middelen) zijn sleutelwoorden. De betrokkenheid van een *Maritime Area of Interest Coordination Cell (MAICC)* binnen de EU militaire staf bevordert de omgevingsbewustzijn, analyse en informatiedeling tussen de lidstaten.

Tenuitvoerlegging van de doelen geschiedt via een Actieplan en langs de lijnen van de geïntegreerde benadering: het streven is om civiele en militaire beleidsvormen, gereedschappen en instrumenten in te zetten, evenals het gecoördineerd inzetten van alle beleidsniveaus, ten behoeve van synergie en wederzijdse complementariteit. Er worden tevens regio-specifieke acties voorzien.

Het eerder genoemde Strategisch Kompas onderstreept tevens het belang van gereedstelling en interoperabiliteit van de zeemachten van lidstaten en vraagt om fysieke oefeningen. In dat kader lanceert de EU een jaarlijkse marine-oefening teneinde paraatheid te versterken, interoperabiliteit te bevorderen en nieuw-ontwikkende dreigingen van maritieme veiligheid aan te pakken.

Naar verwachting zal de gezamenlijke positie van de lidstaten over de geactualiseerde strategie vastgelegd worden in Raadsconclusies. De Commissie en de HV zullen samenwerken met de Raad om deze uit te voeren, in lijn met de in EUMSS geïdentificeerde gebieden en zoals gedetailleerd beschreven in het Actieplan. Commissie en HV nodigen de Raad uit om beide documenten te onderschrijven. Drie jaar nadat de Raad met de strategie instemt zullen de Commissie en de HV een gemeenschappelijk voortgangsrapport voorleggen aan de Raad, met bijdragen van lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland ziet dat de specifieke kracht van de EU (in vergelijking met andere internationale organisaties zoals de NAVO) op het gebied van maritieme veiligheid schuilt in het vermogen militaire, civiele en economische instrumenten geïntegreerd te gebruiken. In het maritieme domein heeft dit vanuit Nederlandse optiek betrekking op bijdragen aan regionale capaciteitsopbouw, gezamenlijke beeldopbouw en de verhoging van situationeel bewustzijn vanuit de domeinen zee, lucht, land en ruimte, surveillance en informatie-uitwisseling in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid (GVDB) van de EU.

Voor Nederland is de bescherming van de infrastructuur, zoals *offshore*-installaties, datakabels, olie- en gasleidingen een belangrijk aandachtspunt. Dit om de continuïteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van processen als energiedistributie en internet- en dataverkeer blijvend te beschermen. Uitval of verstoring van dergelijke processen kunnen leiden tot ernstige maatschappelijke ontwrichting in de EU. Ook maritieme veiligheidsaspecten in de havens, zoals ondermijning en economische veiligheid zijn punten van belang. Nederland benadrukt daarbij het belang van het mitigeren van risico's van strategische afhankelijkheden als gevolg van buitenlandse investeringen in EU maritieme logistieke infrastructuur, met name zeehavens. Hierbij is ook aandacht voor multimodale ketenafhankelijkheden van belang. Cybersecurity en (hybride) activiteiten door (statelijke) actoren brengen eveneens risico's met zich mee waar aandacht naar moet uitgaan. Hierbij is aandacht voor cyberweerbaarheid in de gehele logistieke keten van belang (informatie- en operationele technologie). Verder onderschrijft Nederland het belang van inzet op ondermijning in de havens. Hierbij is samenwerking binnen de EU en met bronlanden een belangrijk element. Daarnaast zet Nederland zich actief in voor een verbetering van de samenwerking tussen de EU en de NAVO met de nadruk op complementariteit. Waar de kracht van

de EU met name ligt in het geïntegreerd gebruik van verschillende instrumenten ter verhoging van de weerbaarheid van kritieke (onderzeese) infrastructuur, is ook op dit thema samenwerking met andere internationale organisaties van belang. Met name de NAVO heeft een rol ten aanzien van afschrikking van en informatie-uitwisseling over de dreiging richting infrastructuur op en onder zee. Ten aanzien van duurzaam gebruik van internationale gebieden, waaronder internationale wateren, is eerder de Oceanennotitie vastgesteld.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de HV waarin een actualisering van de Maritieme Veiligheidsstrategie van de EU uit 2014 wordt voorgesteld. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een alomvattende strategie om betere veiligheidssamenwerking tussen de actoren in het maritieme domein te bewerkstelligen.

De lidstaten moeten in staat zijn gezamenlijk een scala aan maritieme taken uit te voeren om alle dreigingen het hoofd te bieden. De aanpak in de mededeling sluit goed aan bij de strategie uit 2014, onder inbreng van (de impact van) nieuwe elementen, zoals de Russische inval van Oekraïne en daaraan verbonden consequenties voor de maritieme veiligheid. Die continuïteit is goed. Het kabinet onderschrijft het belang van de brede, actuele, realistische en coherente benadering van de strategie, waarbij naast de conventionele dreigingen ook de meest actuele ontwikkelingen zijn meegenomen⁹. Het kabinet deelt de ambitie van de strategie, en zet erop in de binnen de verantwoordelijkheden van de lidstaat vallende onderdelen uit te voeren. Dit vereist naast goede EU-coördinatie ook goede Nederlandse coördinatie en regie, bijvoorbeeld als het gaat om taakverdeling en het bewaken van de voortgang. Goede samenwerking tussen onder andere de EU, de NAVO en private en overheidspartijen is een zeer belangrijk element voor het behalen van de doelen. Gegeven geformuleerde doelen op militair maritiem gebied had het kabinet graag meer aandacht voor EU-NAVO samenwerking in de mededeling gezien. Het kabinet zal inzetten op verdere uitwerking hiervan. Het kabinet zet erop in dat de over drie jaar voorziene evaluatie in het licht van het ambitieuze karakter van de strategie eerder zou mogen plaatsvinden, naast jaarlijkse voortgangsrapportage.

Het kabinet is positief over de brede geografische benadering, ook buiten de bestaande activiteiten in diverse oceanen en zeeën. Het kabinet onderkent de in de mededeling genoemde veiligheidsbelangen. Nederland is op veel van de genoemde onderwerpen al actief, zowel onder nationale, als onder NAVO- of bilaterale vlag. Zo levert Nederland op dit moment een bijdrage aan het hoofdkwartier voor EU-missie EUNAVFOR Operatie ATALANTA¹⁰ (twee stafofficieren en één politiek adviseur) en aan de Europese (en dus niet-EU) missie EMASoH¹¹, (momenteel drie stafofficieren). Nederland steunt het verkennen van aanvullende maritieme aandachtsgebieden voor toepassing van het CMP-concept. De noordwestelijke *Indo-Pacific* is reeds aangewezen als *maritime area of interest* (MAI) in de EU-strategie voor de *Indo-Pacific*, waardoor dit concept in

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2016-2017, 30 196, nr. 543.

⁹ [Zie ook motie Valstar 36 200 X Nr. 26](#)

¹⁰ European Union Naval Force (EUNAVFOR) Operatie ATALANTA.

¹¹ European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASoH).

deze regio kan worden geïmplementeerd.¹² Nederland heeft actief bijgedragen aan de vormgeving van dit nieuwe concept. Het kabinet heeft in het bijzonder aandacht voor de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee. Hoewel de Noordzee niet expliciet door de Commissie in het Actieplan is opgenomen als intensiveringsmaatregel zijn de geformuleerde acties ten aanzien van dreigingen en risico's hierop wel van toepassing.

Waar de EUMSS een zeer brede civiel-militaire blik op maritieme veiligheid biedt, is het Actieplan concreet en specifiek. De in het Actieplan gestelde doelen voor wat betreft capaciteitsopbouw stroken in algemene zin met de door Nederland gemaakte keuzes op het gebied van materieelaanschaf, waaronder de aanschaf van Amerikaanse Tomahawk-kruisvluchtwapens voor op fregatten en onderzeeboten. Het Actieplan bevat weliswaar geen beroep op aanvullende gemeenschappelijke middelen, maar wel acties – ook van de lidstaten – die nationale middelen kunnen vergen. Een voorbeeld hiervan is het voorstel van een jaarlijkse marine-oefening. Het kabinet werkt de acties op lidstaatniveau verder uit. Het kabinet acht de geformuleerde ambities als positief, maar zet in op nadere invulling van deze plannen op EU-niveau. Ter nadere uitwerking van deze ambities wordt momenteel binnen de Raad overlegd. Het streven van dat overleg is om uiteindelijk in Raadsconclusies de gezamenlijke positie van de lidstaten over de strategie vast te leggen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Zowel de strategie als het Actieplan zijn overwegend positief ontvangen door de lidstaten. In het kader van strategische samenwerking is door meerdere lidstaten aangegeven graag een intensievere samenwerking te zien met internationale en regionale partners zoals de NAVO. Ook is onder de lidstaten aandacht voor het belang van de bescherming van kritieke (onderzeese) infrastructuur en havens, wat voor Nederland belangrijke aandachtspunten zijn. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over de voorliggende strategie.

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 meerdere beleidsterreinen, te weten het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), waar het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) onderdeel van uitmaakt, visserij, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling, vervoer en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, (VWEU)). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Op het terrein van visserij, milieu, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub d e, g en j VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling heeft de EU een parallelle bevoegdheid, wat inhoudt dat de EU bevoegd is om op te treden zonder dat de uitoefening van die

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 22 112, nr. 3212.

bevoegdheid lidstaten belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel beleid en activiteiten op divers maritiem gebied gezamenlijk te ontwikkelen en uit te voeren om de maritieme veiligheid te verbeteren. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. De maritieme veiligheidsdreigingen die in de mededeling aan de orde komen, hebben vaak immers een inherent grensoverschrijdend karakter. De bestrijding van deze dreigingen kan daarom onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en vergt daarom een EU-benadering. Het kabinet ziet meerwaarde in een gezamenlijke aanpak op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel beleid en activiteiten op divers maritiem gebied gezamenlijk te ontwikkelen en uit te voeren om de maritieme veiligheid te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Zo worden in de strategie diverse maatregelen voorgesteld die zullen bijdragen aan de verbetering van de maritieme veiligheid, zoals de voorgestelde jaarlijkse mariene oefening, intensivering van de strijd tegen illegale en ongeoorloofde activiteiten op zee en een intensivering van de samenwerking op het gebied van kustwachttaken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de strategie grotendeels aansluit bij de strategie uit 2014 en enkel verder gaat wanneer dit nodig is met het oog op actuele uitdagingen. Daarnaast behouden de lidstaten voldoende ruimte bij de tenuitvoerlegging van de individuele acties uit de strategie.

d) Financiële gevolgen

Er worden geen directe financiële gevolgen verwacht als gevolg van de strategie. Wanneer sprake is van financiële gevolgen op EU-niveau dan is het kabinet 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.

Het uitvoeren van de genoemde acties op lidstaatniveau na bekrachtiging van voornoemde Raadsconclusies kan wel tot financiële gevolgen leiden. Hiervan is momenteel nog geen inschatting te maken en dient nader te worden uitgewerkt. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor zover te overzien heeft de strategie geen gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven en instellingen. Onder andere het beter beschermen van vaarroutes en infrastructuur leidt waarschijnlijk tot het vergroten van de concurrentiekracht. De strategie is inherent geopolitiek en deze past binnen de toegenomen noodzakelijke aandacht voor de impact van onder andere de

Russische agressie jegens Oekraïne, maar ook de strategische ambitie van China. Deze toegenomen dreigingen en ambities zorgen ook op het maritieme vlak voor uitdagingen, en dan vooral ten aanzien van *power projection* door genoemde spelers en de noodzaak daar een westers antwoord op te formuleren dat goed gecoördineerd is en inhoudelijk adequaat en dat daarmee recht doet aan onze eigen - nationale en Europese - maritieme belangen. Ook bijvoorbeeld de gebleken kwetsbaarheid van kritieke infrastructuur op en onder water - nabij en veraf - kan alleen effectief worden beantwoord met een internationale aanpak, zowel jegens statelijke als andere (potentiële) actoren. De brede benadering waarom dit vraagt, vindt een voorname plek binnen de diverse geledingen van de EU, met onderscheiden taken voor de lidstaten, de Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) onder leiding van de HV.