

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

214

Vragen van de leden **Wassenberg** en **Teunissen** (beiden PvdD) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, van Buitenlandse Zaken en voor Natuur en Stikstof over *de VN-conferentie over het wereldzeeënverdrag* (ingezonden 24 augustus 2022).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de Ministers voor Natuur en Stikstof en van Buitenlandse Zaken (ontvangen 7 oktober 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3963.

Vraag 1

Deelt u de mening dat het belangrijk is om tijdens de huidige VN-conferentie in New York over het wereldzeeënverdrag (die duurt tot en met 26 augustus 2022) tot een akkoord te komen over maatregelen voor het daadwerkelijk beschermen van 30% van de wereldzeeën in 2030? Zo ja, hoe zet Nederland zich in om dit doel te bereiken?

Antwoord 1

Het is belangrijk om zo spoedig mogelijk te komen tot een ambitieus verdrag ter bescherming en duurzaam gebruik van biodiversiteit in zeegebieden buiten de nationale rechtsmacht van kuststaten (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, BBNJ). Een deel van de maatregelen in dit verdrag zal op de lange termijn bijdragen aan de doelstelling om ten minste 30% van de zeeën te beschermen.

De EU en haar lidstaten treden gezamenlijk op in de BBNJ-onderhandelingen en spreken daar met één stem. Nederland zet zich in voor de beschermingsdoelen door een proactieve en ambitieuze bijdrage aan de EU-standpunten te leveren. Tijdens de intergouvernementele conferentie aangaande het BBNJ-verdrag van 15 tot en met 26 augustus jl. (VN-conferentie) heeft Nederland zich in EU-verband zeer actief ingezet om zo spoedig mogelijk tot afrondingen van de onderhandelingen te komen.

Het onderhandelingspakket van het BBNJ-verdrag is op zichzelf al een compromis tussen landen en bestaat uit (1) mariene genetische bronnen, (2) gebiedsgerichte beheerinstrumenten, (3) milieueffectrapportages, en (4) capaciteitsopbouw en overdracht van mariene technologie. Om tot een verdragstekst te komen, moet overeenstemming worden bereikt over alle onderwerpen in het pakket. Ondanks een goede en constructieve atmosfeer was er onvoldoende tijd om op verschillende punten werkbare compromissen te vinden. Tijdens de VN-conferentie is daarom nog geen overeenstemming

bereikt over het gehele BBNJ-verdrag. Nederland, gezamenlijk met de EU en de andere lidstaten, zal zich tijdens de volgende VN-conferentie wederom actief inzetten voor de afronding van een effectief en toekomstbestendig verdrag.

Zie ook de beantwoording van vragen 4 en 5 en vraag 15 van de leden Wassenberg en Teunissen (beiden Partij voor de Dieren) over de VN-conferentie over het wereldzeeënverdrag van 21 juni 2022 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3221).

Vraag 2

Deelt u de mening dat bij het beschermen van 30% van de wereldzeeën ook gekeken moet worden naar de effectiviteit van deze bescherming, zodat de meest biodiverse plekken strikt beschermd worden? Zo ja, kunt u aangeven wat de inzet van Europa en specifiek Nederland hiervoor is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

De oceanen en zeeën moeten effectief beschermd worden, in het bijzonder kwetsbare en/of waardevolle mariene gebieden. Om dat te kunnen doen moet goed in beeld worden gebracht wat de te beschermen natuurwaarden zijn, welke doelen daaraan gekoppeld moeten worden en welke invloed menselijk gebruik daarop heeft. Om deze doelen te behalen zijn maatregelen nodig. Welke maatregelen exact worden toegepast is niet alleen afhankelijk van de te realiseren doelen, maar ook van de specifieke situatie waarin het te beschermen gebied zich bevindt.

Een van deze maatregelen kan het uitsluiten van bepaalde activiteiten in een beschermd marien gebied zijn. Bij het aanwijzen van dit soort beschermde gebieden en instellen van maatregelen die menselijke activiteiten beperken moet naast de effectiviteit van de maatregelen voor het realiseren van het doel, altijd rekening gehouden worden met andere belangen die gemoeid zijn met de betreffende menselijke activiteiten.

Nederland zet zich, in EU-verband, tijdens de onderhandelingen voor het BBNJ-verdrag actief in voor een gedegen systeem voor de aanwijzing van gebiedsgerichte beheersinstrumenten die de mariene biodiversiteit op volle zee zo effectief mogelijk kunnen beschermen en waar zo veel mogelijk landen mee akkoord kunnen gaan. Immers, in het gebied waarover de onderhandelingen gaan (*Areas Beyond National Jurisdiction*, ABNJ) geldt bij uitstek dat het niet kunnen binden van enkele landen aan het akkoord directe negatieve invloed heeft op de bescherming van biodiversiteit. De inzet is dus gericht op een zo inclusief mogelijk akkoord, met de juiste beschermingskracht.

Daarnaast zet Nederland zich ook via andere gremia in voor de bescherming van mariene gebieden, waaronder in het kader van het Biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity), de Internationale Maritieme Organisatie en het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR).

Vraag 3

Op welke punten en hoe heeft Nederland zich ingespannen tijdens de VN-conferentie over oceanen in Lissabon om de eigen uitgesproken hoge ambities, zoals effectieve en toekomstbestendige bescherming van het mariene, in het wereldzeeënverdrag te krijgen?

Antwoord 3

Tijdens de tweede VN Oceanenconferentie in Lissabon van 27 juni tot en met 1 juli 2022 heeft Nederland uitgedragen dat het BBNJ-verdrag een essentieel instrument is voor het beschermen van biodiversiteit op volle zee, zeker met oog op nieuwe en toekomstige activiteiten op de volle zee en het voorkomen van schade aan het mariene milieu. Daarbij is ook de hoop uitgesproken dat zo veel mogelijk andere landen zich aansluiten om dit jaar nog te komen tot een verdrag. Ook is de nadruk gelegd op de door Nederland ingevoerde praktijk middels het Noordzeeakkoord, waardoor goede samenwerking mogelijk is gemaakt tussen de overheid, het onderzoeksveld, het bedrijfsleven en de belangenbehartigers van mariene biodiversiteit en een duurzame blauwe economie.

Voor de politieke verklaring¹ van de VN Oceanenconferentie is in samenwerking met de EU-partners ingezet op een tekst die de onderhandelende partijen in het BBNJ-proces oproept om zonder vertraging een ambitieus akkoord te bereiken. Te meer omdat dit verdrag zal kunnen bijdragen aan de uitvoering van Duurzaam Ontwikkelingsdoel 14: Leven in het Water².

Vraag 4

Hoe spant Nederland zich momenteel in om deze uitgesproken hoge ambities in het wereldzeeënverdrag te krijgen?

Antwoord 4

De EU en haar lidstaten, zo ook Nederland, treden gezamenlijk op in de BBNJ-onderhandelingen en spreken daar met één stem. De inbreng wordt in EU-verband gecoördineerd en Nederland draagt actief bij aan de ontwikkeling hiervan. Daarnaast levert Nederland een ondervoorzitter (*facilitator*) van de VN-conferentie en twee leden van het onderhandelingssteam van de EU en haar lidstaten. De ambities zoals onder andere uitgesproken tijdens de VN Oceanenconferentie vormen de basis voor de Nederlandse inbreng. Daarnaast steunt Nederland de ambitieuze doelen van de Blue Leaders en draagt dit uit tijdens de BBNJ-onderhandelingen.

Tijdens de BBNJ-onderhandelingen deelt Nederland relevante expertise op het gebied van publiek-private samenwerking rond oceaan governance, zoals opgedaan in verschillende internationale gremia en binnen de kaders van het Noordzeeakkoord. Dit zal Nederland blijven doen tijdens de implementatiefase van het BBNJ-akkoord, zodat internationale *best practices* voor iedereen toegankelijk worden.

Vraag 5

Kunt u aangeven op welke punten de ambities van Nederland en Europa verschillen? Ondersteunt Nederland bijvoorbeeld het standpunt van Europa op het gebied van bindende afspraken over mariene gebiedsbescherming op volle zee? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Nederland, de EU en de andere EU-lidstaten delen de ambitie om zo spoedig mogelijk een akkoord te bereiken over een BBNJ-verdrag. De onderhandelingsstandpunten van de EU en haar lidstaten worden opgesteld aan de hand van de inbreng van de lidstaten, zo ook van Nederland. Het zwaartepunt van deze inbreng verschilt mogelijk per land, maar het uiteindelijke doel is voor alle lidstaten hetzelfde: een effectief en ambitieus verdrag ontwikkelen ter bescherming en voor duurzaam gebruik van biodiversiteit in zeegebieden buiten de nationale rechtsmacht van kuststaten. Dat is inclusief gebiedsbescherming op volle zee.

Het BBNJ-verdrag zal een grondslag bieden voor het instellen van bindende maatregelen die bijdragen aan het algemene beschermingsdoel van het verdrag. Een van de maatregelen in het onderhandelingspakket van het BBNJ-verdrag is mariene gebiedsbescherming op volle zee. Nederland steunt deze maatregel, in lijn met het standpunt van de EU en de lidstaten.

Vraag 6

Welke positie heeft Nederland aangaande het verplicht stellen van onderzoeken en het managen van activiteiten op de hoge zee om zo te voorkomen dat er schadelijke effecten op het zeemilieu zijn? En hoe heeft Nederland deze uitgedragen tijdens de onderhandelingen?

Antwoord 6

Nederland ziet het verplicht uitvoeren van onderzoeken en het managen van activiteiten op zee – middels milieueffectrapportages (MERs), management- en monitoringsplannen – als essentieel voor het beschermen van het mariene milieu. Dit standpunt heeft Nederland, samen met de EU en de lidstaten, ook

¹ Our Ocean, Our Future, Our Responsibility: Draft Declaration. United Nations Conference To Support The Implementation Of Sustainable Development Goal 14: Conserve And Sustainably Use The Oceans, Seas And Marine Resources For Sustainable Development (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/389/07/PDF/N2238907.pdf?OpenElement>).

² <https://www.sdgnerland.nl/SDG/14-leven-in-het-water/>

tijdens de BBNJ-onderhandelingen voorgestaan. Zie ook de antwoorden op vragen 7 en 9.

Vraag 7

Welke positie heeft Nederland aangaande het hanteren van een striktere norm voor «mindere en grensoverschrijdende» effecten van «substantiële vervuiling en schadelijke impact op het zeemilieu»? En hoe heeft Nederland deze uitgedragen tijdens de onderhandelingen?

Antwoord 7

Staten hebben onder het VN-Zeerechtverdrag de verplichting om individueel of via bevoegde internationale organisaties procedures te ontwikkelen voor het uitvoeren van dergelijke procedures. Middels het BBNJ-proces wil Nederland invulling geven aan deze verplichtingen. Daarom zet Nederland zich bij de voorbereiding binnen de EU en bij de bredere onderhandelingen actief in voor een wereldwijd erkende en verplichte procedure voor de uitvoering van MERs en de monitoring van de milieueffecten voordat een activiteit (al dan niet voorwaardelijk) wordt toegestaan en uitgevoerd. Er is nog geen overeenstemming bereikt over de drempel(s) of *threshold(s)* voor de activering van de plicht om een MER op te stellen. Op grond van het VN-Zeerechtverdrag zijn activiteiten op volle zee MER-plichtig als zij «aanzienlijke verontreiniging van of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu» teweeg kunnen brengen. Dit is de «hoge» drempel.

Een tweede drempeloptie, «gering of tijdelijk effect» (*minor or transitory*) is tijdens de VN-conferentie in augustus jl. wederom besproken. Deze drempel wordt gezien als een lagere drempel, waardoor meer activiteiten MER-plichtig zouden worden. Enkele minder ambitieuze landen en landen met weinig uitvoeringscapaciteit willen zich niet committeren aan deze «lage» drempel. Er is echter een tussenweg die voor deze landen, maar ook voor Nederland en de EU en de andere lidstaten aanvaardbaar is. Bij dit compromis worden zowel de hoge als lage drempel gebruikt om te bepalen of een MER moet worden uitgevoerd. Dit is de trapsgewijze aanpak (*two-tiered approach*): wanneer de impact van een voorgestelde activiteit de lagere drempel bereikt, is de uitvoerder verplicht om een screening te doen. Als middels deze screening kan worden aangetoond dat een activiteit aanzienlijke verontreiniging van of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu teweeg *zou kunnen* brengen, moet een volledige MER worden uitgevoerd. Deze trapsgewijze aanpak zou een compromis kunnen zijn dat gedegen bescherming van het mariene milieu kan borgen en voorkomt dat de uitvoering en handhaving overbelast worden. Tijdens de recente VN-conferentie heeft Nederland deze positie gesteund binnen de voorbereidingen met de EU en de lidstaten.

Vraag 8

Welke positie heeft Nederland aangaande het verlenen van toegang aan landen tot een verdeling van genetische mariene bronnen (access and benefit sharing of Marine Genetic Resources)? En hoe heeft Nederland deze uitgedragen tijdens de onderhandelingen?

Antwoord 8

Dit onderdeel van het onderhandelingspakket gaat over de regulering van de toegang tot mariene genetische bronnen, alsmede de eerlijke en billijke verdeling van de opbrengsten daarvan.

Nederland is van mening dat dergelijke regulering zich moet uitstrekken tot zowel mariene genetische bronnen *in situ* als mariene genetische bronnen *ex situ*. *In situ* betekent verzamelde mariene genetische bronnen in hun natuurlijke omgeving op locaties buiten de nationale jurisdictie van kuststaten. *Ex situ* betekent het verzamelen van eerder vergaarde monsters in gebieden buiten de nationale jurisdictie van kuststaten. Het BBNJ-verdrag mag de toegang tot de mariene genetische bronnen *in situ* (en vrijheid van wetenschappelijk onderzoek) niet belemmeren, tenzij dit grote negatieve gevolgen heeft voor de mariene biodiversiteit. Gebruikers zijn tevens gebaat bij (kosteneffectieve) afspraken die het mogelijk maken om bij feitelijke toepassing van deze technologie de herkomst van de bronnen vast te stellen. Verder dient het BBNJ-verdrag ook de toegang tot mariene genetische

bronnen *ex situ* te faciliteren, bijvoorbeeld door informatie over collecties te delen en de voorwaarden voor toegang te standaardiseren. De inzet is dat het BBNJ-verdrag daarbij de bestaande internationale regulering van intellectuele eigendomsrechten respecteert en voor het verkrijgen van die rechten geen aanvullende eisen stelt.

Ten aanzien van de verdeling van opbrengsten is er onderscheid te maken tussen monetaire en niet-monetaire opbrengsten. Een voorbeeld van niet-monetaire opbrengsten is het delen van kennis en data. Het Nederlandse standpunt is dat het verdelingsvraagstuk over niet-monetaire opbrengsten moet gaan.

Vraag 9

Welke positie heeft Nederland aangaande verplichte milieueffectrapportages, voorafgaand aan activiteiten op zee? En hoe heeft Nederland deze uitgedragen tijdens de onderhandelingen?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 7.

Vraag 10

Welke positie heeft Nederland aangaande het steunen van een internationaal overkoepelend technisch wetenschappelijk orgaan voor de beoordeling van Environmental Impact Assessments? En hoe heeft Nederland deze uitgedragen tijdens de onderhandelingen?

Antwoord 10

Nederland, alsmede de EU en de andere lidstaten, is van mening dat het wetenschappelijk en technisch orgaan (*Scientific and Technical Body*: STB) ten minste twee functies zou moeten krijgen in het MER-proces, mits de STB volledig onafhankelijk kan functioneren.

Ten eerste moet de STB de mogelijkheid krijgen om mee te doen aan een nationaal consultatieproces omtrent een MER. Dit biedt de STB de kans een uitgevoerde MER te beoordelen en daarover een niet-bindend advies te geven. Verplichte deelname en een bindend advies van de STB zijn niet wenselijk, omdat dit ingaat tegen het uitgangspunt van de EU en haar lidstaten dat besluitvorming moet worden voorbehouden aan staten.

Daarnaast zou dit het MER-proces significant vertragen vanwege de extra belasting voor de STB, hetgeen ook niet wenselijk is.

Ten tweede zou de STB de bevoegdheid moeten krijgen om nadere richtlijnen en/of standaarden voor het MER-proces op te stellen. Enkele voorbeelden van onderwerpen waarop deze richtlijnen en/of standaarden betrekking kunnen hebben zijn het consultatieproces, de beoordeling van mogelijke cumulatieve effecten van verschillende activiteiten, en het vaststellen of de drempel (zie het antwoord op vraag 7) is bereikt of overschreden.