

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4072

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 28 mei 2025

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

Fiche: Herziening EU-verordeningen ter stimulering van defensiegerelateerde investeringen ter uitvoering van het ReArm Europe Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 4069)

Fiche: Herziening Richtlijn periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en Herziening Richtlijn technische controles langs de weg (Kamerstuk 22 112, nr. 4070)

Fiche: Herziening Richtlijn voor kentekenbewijzen voor motorvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 4071)

Fiche: Richtlijn Behoud en duurzame gebruik van de mariene biodiversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht (BBNJ)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Richtlijn Behoud en duurzame gebruik van de mariene biodiversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht (BBNJ)

1. Algemene gegevens

- a. *Titel voorstel*
Nederlandse titel niet beschikbaar.
Engelse titel: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ Directive)
- b. *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 april 2025
- c. *Nr. Commissiedocument*
COM (2025) 173
- d. *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0173&qid=1745576109833>
- e. *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f. *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad.
- g. *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h. *Rechtsbasis*
Artikel 192(1) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i. *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j. *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 24 april 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar voorstel gepubliceerd voor de Richtlijn inzake het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht (hierna: BBNJ Richtlijn). De BBNJ Richtlijn dient ter implementatie voor de Europese Unie (hierna: EU) van de Overeenkomst in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, inzake het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht (hierna: BBNJ-overeenkomst). De BBNJ-overeenkomst is een uitvoeringsovereenkomst bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: VN-Zeerechtverdrag). Zowel Nederland als de EU zijn partij bij dit verdrag. Daarnaast hebben zowel de EU en alle EU-lidstaten, inclusief Nederland, de BBNJ-overeenkomst ondertekend op het moment dat dit kon in 2023, na twee decennia onderhandelen. De BBNJ-overeenkomst is geheel in lijn met de EU-regels en het EU-beleid ten aanzien van het Gemeenschap-pelijk Visserijbeleid. De Commissie stelt dat de Unie met de BBNJ Richtlijn zou voldoen aan de verplichtingen onder de BBNJ-overeenkomst om de overeenkomst effectief te implementeren.

De BBNJ-overeenkomst heeft betrekking op het behoud en duurzaam gebruik van de mariene biodiversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht. Deze gebieden beslaan bijna twee derde van de oppervlakte van de zeeën en oceaan en ongeveer 95% van het volume ervan. De BBNJ-overeenkomst maakt betere bescherming en beter beheer van deze gebieden mogelijk. De overeenkomst draagt zo bij aan het versterken en toekomstbestendig maken van het VN-Zeerechtverdrag. Onder andere met het doel en de verplichting tot het versterken van de samenwerking met en tussen andere organisaties met mandaten op de oceaan. De BBNJ-overeenkomst stelt regels voor:

1. Mariene genetische bronnen, met inbegrip van de verdeling van de voordelen;
2. Milieueffectbeoordelingen;
3. Maatregelen zoals gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden;
4. Capaciteitsopbouw en de overdracht van mariene technologie.

De BBNJ Richtlijn vertaalt de verplichtingen uit de BBNJ-overeenkomst naar EU-regelgeving. Deze vertaling resulteert in minimumharmonisatie¹ van punt 1 tot en met 3 van de hierboven genoemde onderwerpen uit de BBNJ-overeenkomst. De Commissie acht het niet nodig om voor punt 4 EU-regelgeving op te stellen.

Ten eerste worden onder de BBNJ Richtlijn regels voorgesteld voor mariene genetische bronnen² die in lijn zijn met de bestaande EU-regelgeving over dit onderwerp.³

Daarnaast sluiten ze aan bij bestaande internationale verplichtingen, zoals vastgelegd in het Biodiversiteitsverdrag⁴. De Commissie heeft voor deze benadering gekozen om duplicatie in verplichtingen tussen deze Richtlijn en andere EU-regelgeving, alsook verdragen te voorkomen.

Ten tweede worden onder de BBNJ Richtlijn regels opgenomen voor het uitvoeren van milieueffectbeoordelingen voor bepaalde activiteiten in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht⁵, inclusief regels voor de consultatieprocedure. De Commissie stuurt aan op minimumharmonisatie, zodat EU-lidstaten de vrijheid behouden om bij hun nationale procedures aan te sluiten. Een EU-benadering voor de milieueffectbeoordelingen is volgens de Commissie belangrijk om de samenhang te waarborgen tussen de BBNJ-overeenkomst en EU-regels rondom de milieueffectbeoordelingen voor activiteiten onder de rechtsmacht of controle van EU-lidstaten.⁶

Ten slotte worden onder de BBNJ Richtlijn regels gesteld voor maatregelen zoals gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder het instellen van beschermde mariene gebieden. Deze regels zien met name op het delen van informatie met de Commissie en andere EU-lidstaten, en

¹ Bij minimumharmonisatie wordt in een richtlijnvoorstel een basisnorm neergelegd. De bescherming op nationaal niveau mag niet minder zijn dan de basisnorm voorschrijft. De lidstaten behouden echter wel de vrijheid om strengere normen in hun nationale recht vast te stellen.

² In de BBNJ-overeenkomst zijn «mariene genetische bronnen» gedefinieerd als: «alle materiaal van mariene plantaardige, dierlijke, microbiële of andere oorsprong dat functionele eenheden van de erfelijkheid bevat van feitelijke of potentiële waarde

³ O.a.: Verordening (EU) nr. 511/2014 – Nalevingsmaatregelen voor gebruikers van genetische rijkdommen en de eerlijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik.

⁴ Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro (1992).

⁵ Activiteiten in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht die onder de BBNJ-overeenkomst vallen kunnen gerelateerd zijn aan o.a. onderzoek, opruiming van mariene zwerfafval, en energiewinning. Activiteiten die al voldoende worden gereguleerd en onderhevig zijn aan milieueffectbeoordelingen die even goed of beter zijn dan de milieueffectrapportage onder de BBNJ-overeenkomst zijn uitgesloten.

⁶ Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

op het samenwerken met deze partijen ten behoeve van voorstellen voor het instellen van gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden.

In de regels over alle drie de bovengenoemde onderwerpen wordt aanvullend verwezen naar de verplichting tot het delen van informatie met het BBNJ Secretariaat, de andere partijen bij de BBNJ-overeenkomst, en andere belanghebbenden en relevante geïnteresseerden, inclusief het publiek. Deze verplichting zal moeten worden ingevuld door de partijen zelf, waarbij zij, voor zover de BBNJ-overeenkomst dit aangeeft, gebruik dienen te maken van het gegevensuitwisselingsmechanisme (*Clearing House Mechanism*) dat wordt opgezet onder de BBNJ-overeenkomst. De BBNJ Richtlijn benadrukt deze verplichtingen.

De Commissie stelt voor om voor bovengenoemde onderwerpen een raamwerk te creëren voor de uniforme implementatie van verplichtingen voortvloeiend uit de BBNJ-overeenkomst door de EU-lidstaten. De Commissie stelt hiermee een gelijk speelveld te creëren binnen de EU en te voorkomen dat partijen binnen de EU gaan «forum shoppen». Hiermee probeert de Commissie ook te bereiken dat vergunningaanvragen onder de BBNJ-overeenkomst sneller kunnen doorlopen en dat de eventuele extra administratieve lasten die een vergunningaanvraag voor activiteiten in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht kunnen veroorzaken zo veel mogelijk worden voorkomen.

Tot slot stelt het voorstel dat EU-lidstaten uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de BBNJ Richtlijn hun implementatiewetgeving moeten aannemen en publiceren.

Er wordt niet toegelicht waarom is gekozen voor zes maanden. Het toezicht hierop en op de verdere verplichtingen uit de BBNJ Richtlijn wordt uitgevoerd door DG Environment en DG Mare samen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft besloten geen impact assessment uit te voeren, omdat het richtlijnvoorstel is beperkt tot strikte omzetting van de BBNJ-overeenkomst en er volgens de Commissie geen keuze behoeft te worden gemaakt tussen alternatieve beleidsopties. Daarbij stelt de Commissie dat er niet wordt afgeweken van de BBNJ-overeenkomst. Het voorstel is volgens de Commissie gericht op het bevorderen van coherentie en consistentie in de implementatie van de BBNJ-overeenkomst in de verschillende EU-lidstaten en de EU, zodat een gelijk speelveld ontstaat binnen de EU.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland werkt sinds de ondertekening van de BBNJ-overeenkomst in september 2023 aan de nationale wetgeving ter uitvoering van de overeenkomst en ter voorbereiding op de aanvaarding daarvan voor het gehele Koninkrijk.⁷ De aanvaarding van de BBNJ-overeenkomst maakt het mogelijk dat activiteiten onder Nederlandse rechtsmacht of controle ook in gebieden voorbij de nationale rechtsmacht kunnen plaatsvinden, in lijn met de geldende internationale regels. Dat geldt voor toekomstige, innovatieve activiteiten van onze maritieme sector, maar ook voor bestaande activiteiten. Als innovatief maritiem land kan Nederland een

⁷ Kamerbrief met betrekking tot voortgang op BBNJ zal op korte termijn met de Kamer gedeeld worden.

voortrekker zijn in het uitvoeren van activiteiten in gebieden voorbij de nationale rechtsmacht op een wijze die in lijn is met het Nederlandse beleid ten aanzien van de zeeën en oceaan⁸. Het Nederlandse oceaanbeleid is gericht op het bewerkstelligen van een gezonde staat van de zeeën en oceaan en duurzaam gebruik daarvan. Dit sluit aan bij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en verplichtingen die volgen uit (inter-)nationale wet- en regelgeving ten aanzien van milieu, natuur, visserij, biodiversiteit en klimaat.

Als lid van de internationale gemeenschap neemt het Koninkrijk zijn verantwoordelijkheid door actief deel te nemen aan relevante internationale overleggen.⁹ Hierbij is de inzet van het Koninkrijk in grote mate gericht op de noodzaak om het mariene milieu en de mariene biodiversiteit te beschermen en onze belangen te verdedigen. De zeeën en oceaan zijn immers van groot belang voor Nederland en de andere landen in het Koninkrijk: voor het mariene milieu en biodiversiteit waar de BBNJ-overeenkomst over gaat, de volksgezondheid¹⁰, de visserij als voedselbron, onze economie, schone energievoorziening en ons verdienvermogen als maritiem Koninkrijk.

Ook is de oceaan van strategisch cruciale waarde voor ecologische, economische en geopolitieke stabiliteit.¹¹ Door geopolitieke ontwikkelingen staat het VN-Zeerechtverdrag de laatste jaren meer onder druk. Als maritiem Koninkrijk hebben we een bijzonder belang bij eerbiediging van het internationaal zeerecht en goede internationale afspraken over het beheer van de oceaan. De vrije toegang tot de oceaan die vastgelegd is in het VN-Zeerechtverdrag kan echter niet onbepaald en ongeregeerd zijn door de huidige groei en samenloop van (menselijke) activiteiten in internationale gebieden, en de milieubelasting en uitputting van de natuurlijke hulpbronnen die daarmee gepaard gaan.

De BBNJ-overeenkomst zal in het beheer van de oceaan een belangrijke rol gaan vervullen, ook door het versterken van de samenwerking met en tussen andere organisaties met mandaten op de oceaan. Dit is van toegevoegde waarde, omdat het oceaanbeheer op dit moment zeer gefragmenteerd is, waarbij onvoldoende wordt samengewerkt op regionaal, internationaal en sectoraal niveau. Betere samenwerking in het oceaanbeheer zal bijdragen aan de biodiversiteit, onze voedselzekerheid, onze gezondheid, het klimaat en ons leefmilieu.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt in beginsel het voorstel voor de BBNJ Richtlijn en kijkt positief naar de doelen die de Commissie in het voorstel uiteenzet. Harmonisatie en de uniforme implementatie van de BBNJ-overeenkomst acht het kabinet als wenselijk voor het creëren van een gelijk speelveld binnen de EU en dat is voor het kabinet een prioriteit. Een dergelijk gelijk speelveld kan niet door individueel opererende EU-lidstaten worden gerealiseerd. Het kabinet is echter van mening dat de Commissie onvoldoende onderbouwt op welke wijze het richtlijnvoorstel een uniforme implementatie van de verdragsverplichtingen bewerkstelligt.

⁸ Met de «oceaan» wordt bedoeld «de zeegebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, ook wel «de volle zee» en «het Gebied» genoemd. Met «het Gebied» wordt bedoeld de oceaanbodem en de ondergrond van de gebieden buiten nationale rechtsmacht.

⁹ Zoals de besprekingen rondom de BBNJ-overeenkomst, in de Internationale Zeebodemautoriteit, in de Internationale Maritieme Organisatie, voor het Biodiversiteitsverdrag, voor de Klimaatverdragen, in regionale zeeconventies (o.a. OSPAR en het Cartagenaverdrag) en in regionale visserijbeheer organisaties (RFMOs).

¹⁰ WHO-EURO-2019-3704-43463-61059-eng.pdf

¹¹ Kamerstuk 30 196, nr. 543

Daarbij is het kabinet met name kritisch op het gebrek aan handvatten voor deze uniforme implementatie. Het richtlijnvoorstel heeft minimum-harmonisatie tot doel en er worden vrijwel geen andere keuzes gemaakt dan die al zijn gemaakt in de BBNJ-overeenkomst zelf. Voor het kabinet is het daarom onduidelijk wat de meerwaarde is van het richtlijnvoorstel ten opzichte van hetgeen reeds is vastgelegd in de BBNJ-overeenkomst. Het kabinet zal de Commissie dan ook vragen om verdere verduidelijking hoe de richtlijn uniforme implementatie van de verdragsverplichtingen door de lidstaten bewerkstelligt.

Het kabinet vindt het positief dat er bij de BBNJ Richtlijn niet alleen gelet is op consistentie en aansluiting met het bestaande EU-beleid en bestaande EU-regelgeving over mariene biodiversiteit, maar ook met beleid en regelgeving op andere aanpalende onderwerpen, zoals visserij (zowel van bestaande regionale visserijbeheersorganisaties (RFMOs) als het Gemeenschappelijk Visserijbeleid).¹² De keuze om over te gaan tot minimumharmonisatie voor de BBNJ Richtlijn is welkom, omdat deze uitwerking voldoende ruimte laat om de verdere nationale implementatie van de BBNJ-overeenkomst, voor zover mogelijk, aan te laten sluiten bij de bestaande Nederlandse wetgeving en procedures. Het kabinet is echter kritisch op een aantal nieuwe aanvullende verplichtingen die in de BBNJ Richtlijn geïntroduceerd worden ten opzichte van de BBNJ-overeenkomst die niet strekken tot uniformering van de implementatie van de BBNJ-overeenkomst. Het kabinet zal zich inzetten om dergelijke verplichtingen in de BBNJ Richtlijn tot een minimum te beperken. Het kabinet maakt zich daarbij zorgen over het gebrek aan een *impact assessment* als met het voorstel getracht wordt tot harmonisatie en uniforme implementatie te komen. Het kabinet is van mening dat de BBNJ-overeenkomst al leidt tot minimumharmonisatie. Voor het kabinet is onduidelijk wat de verwachte meerwaarde is van de richtlijn in verhouding tot de BBNJ-overeenkomst als er geen beleidskeuzes worden gemaakt die tot minimumharmonisatie leiden. Bijvoorbeeld in het inrichten van processen voor milieueffectbeoordelingen of het delen van informatie. Het kabinet zal de Commissie bevragen hoe uniforme harmonisatie wordt bewerkstelligd zonder dat beleidskeuzes worden gemaakt. Gezien de eventuele consequenties op het gebied van financiën en bevoegdheden is het verstandig dat de Commissie alsnog een impact assessment uitvoert.

Het kabinet verwelkomt wat de Commissie voorstelt in de artikelen over mariene genetische bronnen (MGR). Het voorstel is conform de verwachtingen van wat Nederland voor ogen heeft in het nationale implementatieproces van de BBNJ-overeenkomst. Het kabinet kijkt daarbij zeer positief naar het voorstel van de Commissie voor een Europees digitaal platform waarin MGR-informatie wordt opgeslagen. Het gebruik van een EU digitaal platform kan de administratieve lasten en de kosten van de uitvoering beperken. Wel lijkt er sprake te zijn van enige inconsistentie in de gebruikte formulering in het voorstel wanneer het aankomt op aanvullende verplichtingen voor de EU-lidstaten. Waar het voorstel afwijkt van de BBNJ-overeenkomst vraagt het kabinet om opheldering over de door de Commissie voorgestelde keuzes en stuurt het aan op opties in de BBNJ Richtlijn die enerzijds strekken tot uniforme implementatie, maar anderzijds extra regeldruk voorkomen.

Het kabinet kijkt verder positief naar de vertaling van de verplichtingen ten aanzien van de milieueffectbeoordelingen uit de BBNJ-overeenkomst naar de BBNJ Richtlijn. De BBNJ-overeenkomst sluit grotendeels aan bij de

¹² O.a. de Mer-richtlijn, de ABS-verordening en de bij het Gemeenschappelijk Visserijbeleid behorende regelgeving.

bestaande EU-regels aangaande milieueffectbeoordelingen¹³, en dus ook bij de Europese en Nederlandse wetten en regels. De minimumharmonisatie laat ruimte in de nationale implementatie van de BBNJ-overeenkomst en de BBNJ Richtlijn. Dit is voor de implementatie van de regels omtrent milieueffectbeoordelingen relevant, omdat Nederland hier al gedegen en uitgebreide nationale procedures voor heeft.

De Commissie stelt voor dat lidstaten zoveel als mogelijk aan kunnen sluiten bij de bestaande nationale procedures en de BBNJ-overeenkomst, maar hier wordt op enkele punten van afgeweken en er wordt op enkele punten geen concrete invulling gegeven waar dat wel gewenst zou zijn. Daarnaast vraagt het kabinet zich af of voldoende ruimte wordt gelaten voor het implementeren van aanvullende normen en richtsnoeren die onder de BBNJ-overeenkomst zullen worden ontwikkeld. Het kabinet zal zich inzetten om de extra administratieve lasten en regeldruk voor autoriteiten en het bedrijfsleven te beperken. Het kabinet zal zich ook blijven inzetten om minimumharmonisatie te bewerkstelligen en bij toevoegingen aan of afwijkingen van en onduidelijkheden over de invulling van de eisen onder de BBNJ-overeenkomst erop toezien dat deze onderdelen worden verduidelijkt of aangepast in de BBNJ Richtlijn.

Het kabinet is zeer kritisch over de invulling van de regels uit de BBNJ-overeenkomst over de gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden. De voorgestelde procedure in de BBNJ Richtlijn is om alle voorstellen voor gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden via de Commissie te laten lopen, waarbij voor elk voorstel beoordeeld moet worden of het namens de EU of de EU en de EU-lidstaten moet worden ingediend. Het kabinet is van mening dat deze benadering verder gaat dan een minimumharmonisatie en aanvullende eisen stelt aan de EU-lidstaten die niet uit de BBNJ-overeenkomst voortkomen en voorbijgaan aan de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de EU-lidstaten.¹⁴ Daarbij vraagt het kabinet zich af hoe een dergelijke aanpak in de praktijk zou werken wanneer samengewerkt wordt met derde landen, en maakt het kabinet zich zorgen over het vertragende en lastenverzwarende effect van een dergelijke extra procedure. Het kabinet is van mening dat de Commissie onvoldoende heeft aangetoond waarom het wenselijk is om voorstellen voor dergelijke beheersmaatregelen op EU-niveau te beoordelen ten behoeve van het vaststellen van een EU-standpunt. Het kabinet zal zich daarom inzetten op aanpassing van de BBNJ Richtlijn op dit punt.

Het kabinet kijkt positief naar de samenwerking tussen DG Environment en DG Mare in het houden van toezicht op de implementatie van de BBNJ Richtlijn. Het kabinet is daarbij van mening dat de behandeling van het voorstel in de Raadswerkgroep Zeerecht (COMAR) dient te geschieden, omdat de relevante experts van de EU-lidstaten hieraan deelnemen en omdat de BBNJ-overeenkomst in beginsel een zeerechtsovereenkomst is. Indien relevant zal het kabinet zich inzetten voor behandeling van het voorstel in COMAR.

Het kabinet is verder kritisch over de financiële analyse van de Commissie, waarin wordt gesteld dat er verwaarloosbare of matige financiële consequenties vastzitten aan de BBNJ Richtlijn, zowel voor de

¹³ Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

¹⁴ Verklaring van bevoegdheden van de Europese Unie overeenkomstig artikel 67, lid 2, van de Overeenkomst in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, inzake de instandhouding en het duurzaam gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht [2024/1832]

EU als de EU-lidstaten. De Commissie stelt in haar voorstel dat de EU mogelijk een mechanisme kan ontwikkelen om gegevens uit te wisselen met het gegevensuitwisselings-mechanisme onder de BBNJ-overeenkomst, maar gaat niet in op de mogelijke financiële consequenties daarvan voor de EU en/of voor de EU-lidstaten. Het kabinet schat de mogelijke financiële consequenties van het ontwikkelen van een dergelijk mechanisme namelijk in als substantieel. Het kabinet zal zich inzetten voor verduidelijking van het voorstel op het punt van de financiële consequenties, met name ten aanzien van het mechanisme dat mogelijk door de EU-lidstaten en/of de Commissie moet worden ontwikkeld om gegevens uit te wisselen met het gegevensuitwisselings-mechanisme onder de BBNJ-overeenkomst.

Tot slot is het kabinet zeer kritisch over de voorgestelde omzettingstermijn van zes maanden waarbinnen de EU-lidstaten de implementatiewetgeving voor de BBNJ Richtlijn gereed dienen te hebben. Gezien de gemiddelde duur van twee jaar voor het Nederlandse wetgevingstraject betekent dit mogelijk dat de implementatiewetgeving voor de BBNJ Richtlijn onhaalbaar is.¹⁵ Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten de termijn voor implementatie te verruimen naar twee jaar.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EU en alle EU-lidstaten hebben de BBNJ-overeenkomst ondertekend en staan welwillend ten opzichte van de overeenkomst. Het merendeel van de EU-lidstaten heeft geuit EU-regelgeving te verwelkomen zodat deze direct kan worden meegenomen in het implementatieproces van de BBNJ-overeenkomst. Het is daarom de verwachting dat de EU-lidstaten overwegend positief staan ten opzichte van het voorstel. Daarbij worden wel kanttekeningen verwacht.

Enkele EU-lidstaten zullen kanttekeningen maken over de aanvullende verplichtingen in de BBNJ Richtlijn en de aanvullende bevoegdheden die de Commissie met dit voorstel naar zich toetrekt, bijvoorbeeld in het deel dat ziet op de gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden. Ook wordt verwacht dat enkele EU-lidstaten, waaronder Nederland, negatief zullen reageren op de implementatietermijn. Tot slot is te verwachten dat de EU-lidstaten die reeds nationale wetgeving hebben ontwikkeld ter implementatie van de BBNJ-overeenkomst kanttekeningen zullen maken wanneer de BBNJ Richtlijn aanvullende verplichtingen oplegt waarvoor zij hun implementatieregelgeving moeten wijzigen.

Daarnaast vindt een groep EU-lidstaten, waaronder Nederland, dat de behandeling van dit voorstel in de Raadswerkgroep Zeerecht (COMAR) moet plaatsvinden. In deze raadswerkgroep nemen zowel de zeerechters als de experts over de BBNJ-overeenkomst deel.

Het Europees Parlement (EP) heeft op 24 april 2024 met een grote meerderheid een resolutie aangenomen waarin wordt opgeroepen tot de spoedige implementatie van de BBNJ-overeenkomst.¹⁶ Met de BBNJ Richtlijn wordt invulling gegeven aan die oproep. Het is daarom te verwachten dat het Europees Parlement positief zal staan tegenover het voorstel in zijn algemeenheid.

Het is nog niet bekend wat de positie van het Europees Parlement is ten aanzien van de inhoud van het voorstel. Op moment van schrijven zijn de

¹⁵ Kamerbrief met betrekking tot voortgang op BBNJ zal op korte termijn met de Kamer gedeeld worden.

¹⁶ <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/document-summary?id=1784350>

commissie die het voorstel zal behandelen, rapporteur en de schaduwrapporteur van het EP nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief, maar het kabinet ziet een aandachtspunt

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Ook de Raadsbesluiten betreffende de ondertekening en sluiting van de BBNJ-overeenkomst door de Unie zijn hierop gebaseerd. Op grond van deze bepaling kunnen de Raad en het EP volgens de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vaststellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken.

Volgens artikel 191 VWEU draagt het beleid van de Unie op milieugebied tot het nastreven van onder andere het behoud, de bescherming, en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het voorstel voor de BBNJ-richtlijn past binnen deze doelstellingen. Het kabinet kan zich daarmee vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub e, VWEU). Het richtlijnvoorstel heeft ook betrekking op onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit betreft een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, derde lid, VWEU).

Daarnaast is een punt van zorg voor het kabinet dat onduidelijk is in welke mate de vaststelling van de BBNJ-Richtlijn een verschuiving meebrengt in de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten in het externe optreden op alle onderwerpen waar het richtlijnvoorstel aan raakt. Het is daarom denkbaar dat het richtlijnvoorstel de mogelijkheid voor de lidstaten om op het internationale toneel op te treden beïnvloedt. Wanneer gedeelde bevoegdheden, zoals op het terrein van milieu, eenmaal op het niveau van de Unie zijn uitgeoefend door vaststelling van wetgeving, verwerft de EU een exclusieve externe bevoegdheid op het door die wetgeving bestreken gebied (artikel 3, lid 2, VWEU). Het kabinet hecht eraan dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de EU-lidstaten wordt gerespecteerd en dat Nederland als innovatief maritiem land bevoegd blijft in internationale fora op te treden.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is deels positief en deels negatief.

Gezien het belang van een uniforme implementatie van de BBNJ-overeenkomst ten behoeve van een gelijk speelveld binnen de EU en de beperkte invloed die de lidstaten hierop individueel kunnen uitoefenen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Met de vaststelling van een geharmoniseerd Europees kader kan uniforme implementatie en het daaruit voortvloeiende gelijk speelveld wel worden gerealiseerd. Om deze redenen zou een aanpak op het niveau van de EU ten aanzien van de algehele implementatie van de BBNJ-overeenkomst gerechtvaardigd zijn. Het kabinet is echter van mening dat uit het voorstel niet duidelijk wordt hoe de richtlijn bijdraagt aan de uniforme implementatie van de BBNJ-overeenkomst, in aanvulling op hetgeen de overeenkomst zelf al vaststelt.

Daarbij worden met de richtlijn enkele aanvullende verplichtingen voorgesteld die niet nodig zijn voor de effectieve en uniforme implementatie van de BBNJ-overeenkomst en waar volgens het kabinet niet van wordt aangetoond waarom deze maatregelen beter op Europees niveau bewerkstelligd kunnen worden. Zoals eerder benoemd, stelt de Commissie bijvoorbeeld voor om alle voorstellen voor gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden, via de Commissie te laten lopen. Gezien de BBNJ-overeenkomst ziet op gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht is het kabinet van mening dat er geen noodzaak is om dergelijke beheersmaatregelen op EU-niveau vast te stellen. Overheveling naar EU-niveau maakt het proces omslachtiger en leidt tot een onwenselijke en onnodige inperking van de vrijheid en flexibiliteit van lidstaten om voorstellen te doen. Zoals gezegd, is het kabinet van mening dat de Commissie onvoldoende motiveert waarom de vaststelling van gebiedsgerichte beheersmaatregelen doeltreffender op Europees niveau dan op lidstaatniveau kan worden uitgevoerd en oordeelt daarom op dit punt negatief over de subsidiariteit van het voorstel.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief en deels negatief. De richtlijn heeft tot doel het omzetten van de verplichtingen uit de BBNJ-overeenkomst naar EU-regelgeving om de uniforme implementatie van de overeenkomst in de EU te realiseren, teneinde een gelijk speelveld binnen de EU te creëren. Het kabinet onderschrijft dit doel en kijkt in principe positief naar het gebruik van de richtlijn als instrument om deze doelstelling te bewerkstelligen. Het kabinet is echter van mening dat het voorgestelde optreden in de huidige vorm daarvoor niet geschikt is. Het richtlijnvoorstel is volgens de Commissie hoofdzakelijk beperkt tot een strikte omzetting van de BBNJ-overeenkomst. Het is voor het kabinet daarom onduidelijk wat de richtlijn toevoegt aan hetgeen reeds volgt uit de BBNJ-overeenkomst. Naar het oordeel van het kabinet heeft de Commissie onvoldoende onderbouwd op welke wijze de richtlijn bijdraagt aan een uniforme implementatie van de BBNJ-overeenkomst door de lidstaten en daarmee waarom deze richtlijn geschikt en proportioneel en nodig zou zijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht geen consequenties voor de EU-begroting omdat het voorstel een transpositie betreft van een internationale overeenkomst. De Commissie heeft daarom geen financiële of capaciteitspecificatie in het voorstel opgenomen.

De Commissie heeft het voorstel voor de BBNJ Richtlijn onder meer opgesteld om het mogelijk te maken voor de EU om Partij te worden bij de BBNJ-overeenkomst. De kosten die de uitvoering van de BBNJ-overeenkomst meebrengt voor de EU worden pas bekend na de eerste conferentie van de partijen, waar overeenstemming moet worden bereikt over een beginbudget voor de uitvoering van de BBNJ-overeenkomst. Het kabinet is van mening 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.

Daarnaast brengt de BBNJ Richtlijn mogelijke aanvullende financiële consequenties met zich mee, met name ten aanzien van het mechanisme dat mogelijk door de EU-lidstaten en/of de Commissie moet worden ontwikkeld om gegevens uit te wisselen met het gegevensuitwisselingsmechanisme onder de BBNJ-overeenkomst. De Commissie gaat in haar voorstel niet in op de mogelijke financiële consequenties daarvan voor de EU en/of voor de EU-lidstaten. Het kabinet schat de mogelijke financiële consequenties van het ontwikkelen van een dergelijk mechanisme als substantieel. Aangezien in de BBNJ Richtlijn niet wordt toegelicht wie de financiële lasten voor het mechanisme gaat dragen, de EU en/of de EU-lidstaten, is het niet duidelijk of deze lasten gaan gelden voor de EU-begroting of de nationale begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het kabinet schat in dat de BBNJ Richtlijn uitsluitend tot aanvullende financiële consequenties kan leiden, in aanvulling op de financiële consequenties die direct uit de BBNJ-overeenkomst voortkomen, als de financiële last voor het mechanisme dat wordt benoemd onder a) bij de EU-lidstaten komt te liggen. De overige financiële consequenties komen voort uit de implementatie van de BBNJ-overeenkomst, niet uit de implementatie van de BBNJ Richtlijn.

Naast de institutionele kosten zoals benoemd bij a), waar ook Nederland als toekomstige verdragspartij aan moet bijdragen, leidt de uitvoering van de BBNJ-overeenkomst ook tot financiële consequenties. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van uitvoeringsorganisaties die middelen en capaciteit nodig hebben voor de uitvoering van de overeenkomst. Deze en eventuele andere nationale budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen (te weten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, en het Ministerie van Buitenlands Zaken), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

Daarnaast zal de uitvoering van de BBNJ-overeenkomst waarschijnlijk leiden tot financiële behoeften om capaciteit op te bouwen in ontwikkelingslanden en om de overdracht van mariene technologie te bevorderen, maar bijvoorbeeld ook om de wetenschappelijke kennis te genereren die nodig is om beschermde mariene gebieden vast te stellen, te monitoren en te evalueren. Vanuit Nederland zal zoveel als mogelijk worden bijgedragen aan deze financiële behoeften via het *Global Environment Facility* (hierna: GEF).¹⁷ De GEF is één van de financieringsstromen die is opgenomen in de BBNJ-overeenkomst en Nederland draagt al meer dan dertig jaar regulier bij aan dit internationale fonds. Nederland zal aannemelijk niet extra gaan bijdragen aan de GEF voor de invulling van de financiële behoeften die voortkomen uit de BBNJ-overeenkomst. Wel zal Nederland binnen de GEF de BBNJ-overeenkomst aanmerken als één van de prioritaire doelen van de GEF.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het kabinet verwacht geen directe financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger door het richtlijnvoorstel. Bedrijven en andere partijen die actief zijn of willen worden in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht moeten mogelijk wel een milieueffectbeoordeling uitvoeren, meldingen doen en informatie delen. Deze administratieve taken kunnen additionele kosten met zich mee brengen en regeldruk verzwaren. Deze komen echter voort uit de implementatie van de BBNJ-overeenkomst en niet enkel uit de implementatie van de BBNJ Richtlijn.

De BBNJ-overeenkomst, die middels de BBNJ Richtlijn geïmplementeerd wordt in de EU, treedt niet in de plaats van al bestaande bevoegde autoriteiten; bijvoorbeeld het beheer van visserijactiviteiten, scheepvaart en diepzeemijnbouw. Deze activiteiten blijven onder de bevoegdheid van respectievelijk bestaande regionale visserijbeheerorganisaties (RFMO's), de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Internationale Zeebodemautoriteit (ISA). Het is te verwachten dat de BBNJ Richtlijn voor deze reeds gereguleerde activiteiten geen aanvullende financiële consequenties of extra regeldruk met zich mee zal brengen.

Ten aanzien van mariene genetische bronnen kan een nader te ontwikkelen digitaal platform verlichtend werken voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en andere partijen die actief zijn of willen worden in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht. Het opzetten van een digitaal platform is echter niet verplicht onder de BBNJ Richtlijn, dus het is niet zeker dat deze verlichting ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bedrijven en andere partijen die actief willen worden in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht zullen door de implementatie van de BBNJ-overeenkomst wereldwijd aan gelijke eisen moeten voldoen. Daardoor wordt een gelijk speelveld gecreëerd en wordt «forum shopping» zo veel als mogelijk voorkomen. De Commissie stelt dat de BBNJ Richtlijn dezelfde uitkomst binnen de EU bewerkstelligt. In dat geval zou de BBNJ Richtlijn een positief gevolg kunnen hebben op de concurrentiekracht.

¹⁷ <https://www.thegef.org/>

Daarnaast wordt de totstandkoming van de BBNJ-overeenkomst gezien als één van de recente multilaterale successen, waardoor internationale betrekkingen en internationale samenwerking binnen het oceaandomein worden versimpeld en op positieve voet staan. Dat is met name het gevolg van de balans tussen enerzijds de delen van de overeenkomst die bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit en anderzijds de delen die duurzaam gebruik en het delen van baten mogelijk maken. Voor de geopolitieke aspecten kan de BBNJ-overeenkomst daarom een positieve uitwerking hebben en leiden tot nauwere internationale samenwerking. De BBNJ Richtlijn helpt een aantal EU-lidstaten bij het opstellen van nationale wetgeving ten behoeve van de implementatie van de BBNJ-overeenkomst, waardoor zij hieraan kunnen bijdragen. Het risico is echter dat de EU-lidstaten die de BBNJ-overeenkomst reeds hebben aanvaard en implementatiewetgeving hebben ontwikkeld zich gesteld zien voor aanvullende regels, waardoor zij hun wetgeving weer moeten aanpassen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De EU-lidstaten moeten regels ten aanzien van het gebruik van mariene genetische bronnen, milieueffectbeoordelingen en gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden, implementeren en daarvoor wetgeving en/of procedures vaststellen indien deze er nog niet zijn. Als een EU-lidstaat de wetgeving en/of procedures al heeft, mag hierbij aangesloten worden. In het geval van Nederland kan grotendeels worden aangesloten bij de bestaande procedures, maar moet wel implementatiewetgeving worden ontwikkeld zowel voor de implementatie van deze richtlijn als de overige onderdelen in de BBNJ-overeenkomst. Daarbij moeten één of meerdere organisaties worden aangewezen die de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de BBNJ-overeenkomst op zich nemen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De BBNJ Richtlijn bevat geen grondslagen voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

In de BBNJ Richtlijn wordt voorgesteld dat EU-lidstaten uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn hun implementatiewetgeving en procedures waarmee wordt voldaan aan de vereisten onder de BBNJ Richtlijn moeten aannemen en publiceren. Het kabinet acht de voorgestelde termijn niet haalbaar voor Nederland (zie beoordeling). Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten de termijn voor implementatie te verruimen naar twee jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 21 van de BBNJ Richtlijn voorziet in een evaluatie van de naleving van de richtlijn door EU-lidstaten. Deze evaluatie zal vijf jaar na de inwerkingtreding van de BBNJ Richtlijn uitgevoerd worden door de Commissie. Daarnaast wordt voorzien in een effectevaluatie voor de BBNJ Richtlijn, welke drie jaar na de eerstgenoemde termijn uitgevoerd zal

worden. Het kabinet waakt ervoor dat de evaluatie niet op kortere termijn zal plaatsvinden, om EU-lidstaten voldoende tijd te geven de richtlijn te implementeren.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De BBNJ Richtlijn introduceert geen significante aanvullende verplichtingen voor deze uitvoeringsorganisaties boven op de verplichtingen onder de BBNJ-overeenkomst. Er is dus geen sprake van een significante taakverzwaring voor de uitvoeringsorganisaties door de BBNJ Richtlijn, mits deze wordt aangepast op de punten zoals uiteengezet in de beoordeling.

Voor de nationale implementatie van de BBNJ-overeenkomst worden één of meerdere uitvoeringsorganisaties aangewezen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de bepalingen onder de overeenkomst. Deze rollen worden aannemelijk ingevuld door Rijkswaterstaat (RWS) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), maar voor de precieze verdeling van de taken worden gesprekken gevoerd.

Voor zowel RWS als de NVWA kan de uitvoering van de overeenkomst tot financiële en personele gevolgen leiden. Er moet mogelijk capaciteit worden opgebouwd voor de naleving van afspraken over mariene genetische bronnen en voor toezicht op milieueffectbeoordelingen voor dergelijke activiteiten in gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht. Ook kan de NVWA betrokken raken bij internationale gegevensuitwisseling en het handhaven van regels in internationale wateren, wat mogelijk coördinatie met andere landen vereist.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden die voortkomen uit de BBNJ Richtlijn, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen. De BBNJ-overeenkomst ziet echter op de eerlijke en billijke verdeling van de baten uit mariene genetische bronnen en op capaciteitsopbouw en de overdracht van mariene technologie. Door het implementeren van de BBNJ-overeenkomst, en daarmee de BBNJ Richtlijn, voor Nederland verwacht het kabinet positieve gevolgen op de duurzame ontwikkeling en armoedevermindering van ontwikkelingslanden.