

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 997

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 1 fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake biodiversiteit.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche Mededeling biodiversiteit

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Opties voor een EU visie en doelstelling voor biodiversiteit na 2010

Datum Commissiedocument: 19-1-2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 4/4

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=198957

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Milieuraad 15 maart (aannemen van raadsconclusies), Voorjaarsraad (bekrachtiging raadsconclusies).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

Aanleiding voor de Mededeling is de oproep van de Europese Raad in 2009 om te komen tot een nieuw hoofddoel voor 2020 en een lange termijn visie voor biodiversiteit (2050). Biodiversiteit is gedefinieerd als de verscheidenheid van het leven op aarde en gaat zowel over genen, soorten, ecosystemen en hun functies waaronder de «ecosysteemdiensten» (ecosysteemdiensten zijn de voordelen die mensen hebben van ecosystemen zoals bv. levering van water en voedsel, klimaatregeling). Biodiversiteit is een belangrijke natuurlijke hulpbron die grondstoffen, goederen en diensten levert, die wij nodig hebben om te kunnen leven, wonen, werken, produceren en consumeren. Voorbeelden zijn vis, hout, water, vruchtbare bodem en klimaatregulering.

De nieuwe doelstellingen op het vlak van biodiversiteit zijn nodig, omdat de huidige biodiversiteitdoelstellingen voor de EU en mondiaal eind 2010 aflopen (zie eerder voorstel en fiche COM (2006) 216).

De Commissie geeft in het eerste deel van de Mededeling een analyse van de stand van het vigerende biodiversiteitbeleid en signaleert meerdere belangrijke tekortkomingen, onvoldoende realisering van Natura 2000 en hiaten in het beleid. Dit betreft onder andere bodembiodiversiteit, exoten en ecosysteemdiensten, gebrek aan systematische data, onvoldoende integratie van biodiversiteit in het beleid voor andere (economische) sectoren, zwakke financiering van het biodiversiteitbeleid en een onevenwichtige verdeling van baten en lasten van biodiversiteitbeleid. De Commissie benoemt deze thema's in de Mededeling als mogelijke aandachtspunten voor verdere uitwerking in de nieuwe biodiversiteitsstrategie die na de Conferentie der Partijen (COP10) van het Biodiversiteitsverdrag in oktober 2010 zal worden ontwikkeld.

In het tweede deel gaat de Mededeling in op de opties voor een post-2010 EU visie en doelstelling voor biodiversiteit. Daarbij worden vier opties voor de middellange termijn (2020) gepresenteerd namelijk:

1. Aanzienlijke terugdringing van het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten binnen de EU in 2020;
2. Stopzetting van het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten binnen de EU in 2020;

3. Stopzetting van het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten binnen de EU in 2020, en herstel ervan voor zover mogelijk;
4. Stopzetting van het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten binnen de EU in 2020, en herstel ervan voor zover mogelijk, alsmede versterking van de EU-bijdrage aan het tegengaan van het mondiale verlies aan biodiversiteit.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De voortgang van het biodiversiteitbeleid wordt dit jaar – het Internationale Jaar van de Biodiversiteit – niet alleen binnen de Europese Unie geëvalueerd, maar wereldwijd. Het is de bedoeling om tijdens de Conferentie der Partijen van het Biodiversiteitsverdrag in Japan (oktober 2010) nieuwe internationale doelstellingen vast te leggen. Met het oog hierop bevat de Mededeling van de Commissie daarom, naast een analyse van de behaalde resultaten vier opties voor mogelijke hoofddoelstellingen voor de middellange termijn (2020). De Mededeling zelf bevat geen concrete nieuwe maatregelen of wet- en regelgeving, maar kondigt wel een EU biodiversiteitsstrategie aan die einde dit jaar zal worden gepresenteerd, voor de periode na 2010.

Dit gebied betreft een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 EU-Werkingsverdrag).

De mededeling van de Commissie kan in deze fase al op bepaalde subsidiariteitsaspecten positief worden beoordeeld: het gaat immers om een grensoverschrijdend probleem dat moeilijk of niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden aangepakt. Bovendien beoogt de onderhavige mededeling bij te dragen aan de voorbereiding van een EU-standpunt voor de COP10 conferentie in oktober dit jaar. De proportionaliteit is op basis van de huidige informatie vooralsnog moeilijk te beoordelen. Nederland behoudt zich uiteraard het standpunt voor m.b.t. de subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van de dit najaar te ontvangen concrete (wetgevings)maatregelen.

In de mededeling wordt nog niet ingegaan op consequenties voor de EU-begroting. Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige doelstellingen zal zijn.

4. Nederlandse positie over de mededeling

De Nederlandse inzet ten aanzien van biodiversiteit is vastgelegd in het Beleidsprogramma «Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd» (2008). Dit programma betreft de periode tot 2011 maar verwijst in de doelstellingen ook naar de periode na 2011. Nederland staat voor een actieve internationale en Europese rol, waarbij de inzet is om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en bij te dragen aan het behalen van de Millennium Development Goals (MDG's). Het betreft de volgende beleidsdoelen:

- Het actief bijdragen aan het afremmen van de snelheid van biodiversiteitsverlies buiten de Europese Unie, zoals internationaal geformuleerd;
- Het bijdragen aan het bereiken van MDG1, MDG7 en MDG8: het koppelen van armoedebestrijding aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een beter leefmilieu en duurzame economische groei (handelsketens);

- Het integreren van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren;
- Het per 2010 – en daarna – een halt toeroepen van de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland en er voor zorgen dat er in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in het recente verleden (1982) van nature in ons land voorkwamen;
- Het, ter ondersteuning van deze doelen, bevorderen van participatie en kennis voor biodiversiteit en van communicatie en educatie met aandacht voor functies, waarden en zichtbaarheid van biodiversiteit.

Deze inzet bouwt voort op eerdere beleidsplannen, mede ter implementatie van de internationale verplichtingen waaraan Nederland zich met de ondertekening van het VN Biodiversiteitsverdrag verbonden heeft.

De in 2008 opnieuw onderschreven ambitie is om per 2010 het verlies aan biodiversiteit te stoppen. De Europese Mededeling beschrijft duidelijk dat deze ambitie niet is gerealiseerd en dat een versterking van de implementatie nodig is. Cruciaal is daarbij om enerzijds vast te houden aan de kabinetsambitie voor biodiversiteit en er anderzijds zorg voor te dragen dat de implementatie wordt versterkt. Hierbij is het noodzakelijk dat de implementatie van het beleid haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar moet kunnen plaatsvinden, en de benodigde flexibiliteit wordt geboden om ecologische en sociaal-economische doelen in de praktijk goed op elkaar af te stemmen. Nederland is van oordeel dat de Mededeling een goede en actuele analyse van de uitdagingen op biodiversiteitsgebied geeft, die als basis kan dienen voor een versterkte inzet op implementatie.

Bij de keuze tussen de vier opties vindt Nederland het van belang om haar ambitieuze opstelling ten aanzien van de Europese en mondiale biodiversiteitsvraagstukken in balans te brengen met de haalbaarheid en betaalbaarheid van mogelijke consequenties en implementatie van het Europese beleid in Nederland. De uitvoeringspraktijk dient (op alle niveaus) voldoende flexibiliteit te bieden om ecologische en sociaal-economische doelen in de praktijk goed op elkaar af te stemmen.

De huidige Kabinetsprioriteiten uit het Beleidsprogramma Biodiversiteit en de Kamerbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling wijzen grotendeels in dezelfde richting als de analyse van de EU. Hierbij kan in het bijzonder de aandacht voor integratie van biodiversiteit in ander (sectoraal) beleid, het verbeteren van het financiële instrumentarium voor biodiversiteit (betalen voor biodiversiteit), en de verbreding naar ecosysteemdiensten worden genoemd. De Nederlandse zorg dat de implementatie van het beleid haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar is en een goede balans verzekert tussen economie en ecologie komt echter in de voorliggende Europese plannen minder expliciet naar voren. Dit komt mede doordat een uitwerkingsslag van de voorstellen nog ontbreekt. De concretisering van maatregelen die nodig zijn om de gekozen optie te realiseren volgt pas eind 2010. Daarbij zal dan ook beoordeeld moeten worden in hoeverre bepaalde voorstellen van de commissie op dat moment in lijn zijn met het Nederlands beleid c.q. standpunten. Ook is het niet duidelijk wat de verhouding is met bestaand beleid, zoals bv. de Vogel en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Richtlijn Mariene Strategie, herzieningen van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid en Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en andere instrumenten, zoals de Structuurfondsen. Voorts blijft onderbelicht dat een samenhangende aanpak op regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau nodig is om effectief beleid te ontwikkelen. In de aangekondigde nieuwe EU Biodiversiteitsstrategie zullen deze verbanden helder moeten worden gemaakt en zullen concrete, actiegerichte en meetbare doelen moeten worden geformuleerd teneinde de vragen omtrent subsidiariteit en proportionaliteit voldoende te kunnen beantwoorden.

Nederland is van mening dat de consequenties van de ambities van de gepresenteerde opties nog niet inzichtelijk zijn. Derhalve is Nederland van oordeel dat, voordat een definitieve keuze kan worden gemaakt, inzichtelijk moet zijn wat de consequenties zijn van de nieuwe ambities en wat dit betekent voor de implementatie in Nederland en de EU. Dit houdt in dat het Kabinet zich nader zal beraden op de definitieve Nederlandse positie. Kortom:

- Nederland blijft voorstander van een stevige internationale ambitie van de EU voor biodiversiteit, mede in relatie tot de Millennium Development Goals, waarin de inzet van de EU binnen de eigen grenzen (op regionaal, nationaal en EU-niveau) én mondiaal in samenhang wordt uitgewerkt. Dit sluit aan bij de ambities van Nederland zoals deze zijn vastgelegd in het meest recente beleidsdocument ter zake, het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Een dergelijke ambitie lijkt het meest aan te sluiten bij de kern van optie 4.
- Een hoge ambitie vraagt ook om waarborgen dat deze in de praktijk kan worden gerealiseerd en waargemaakt. De internationale gemeenschap is er niet mee gediend als zo'n belangrijke ambitie als de vigerende 2010-doelstelling op termijn niet gehaald blijkt te zijn. Nederland kan daarom de ambitieuze opties alleen steunen als deze realiseerbaar zijn, als de hiervoor benodigde implementatie in eigen land en daarbuiten haalbaar, betaalbaar en realistisch is en het de uitvoering daarvan flexibel kan oppakken. Om de nodige afweging te kunnen maken moet duidelijk zijn welke maatregelen nodig zijn om de verschillende opties te behalen en wat de financiële en juridische implicaties zijn van deze maatregelen. Omdat hierin tot op heden te weinig inzicht bestaat is er onvoldoende zicht op de haalbaarheid en de beleidsconsequenties van de verschillende opties.
- Nederland heeft daarom de behoefte aan een impact assesment t.a.v. deze maatregelen die de financiële en juridische implicaties van de voorgestelde maatregelen inzichtelijk maakt. Nederland zal daarom de Commissie uitnodigen om ter voorbereiding op COP10 van het Biodiversiteitsverdrag in oktober 2010 uit te werken welke maatregelen binnen de EU dienen te worden geïmplementeerd om de vier verschillende ambities te realiseren. Om beter zicht te krijgen op de ruimtelijke (territoriale) gevolgen van EU regelgeving, kan Nederland aan de Commissie aanbieden om voor deze mededeling samen met de Commissie een territoriale Assesment voor Nederland en enkele andere lidstaten als pilot op te laten stellen, ten einde meer zicht te krijgen op eventuele consequenties.
- Tevens is Nederland van oordeel dat de EU flexibiliteit in haar onderhandelingsruimte dient te behouden voor COP10.