

Vergaderjaar 2021–2022

26 407

Biodiversiteit

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2022

Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, op het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de stand van zaken van de Nederlandse inzet voor de komende top over het VN-Biodiversiteitsverdrag.

Ik heb uw Kamer reeds geïnformeerd over het proces in aanloop naar de 15^{de} Conferentie van Partijen (COP) van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) waar een nieuw strategisch plan, het zogenoemde *Global Biodiversity Framework* (GBF), moet worden overeengekomen voor de periode tot 2030 (Kamerstuk 26 407, nr. 138). Van 13 tot en met 29 maart jongstleden vonden in Genève voorbereidende onderhandelingen plaats tijdens de gezamenlijke bijeenkomst van de derde *Open Ended Working Group* (OEWG) en de hulporganen van de CBD gericht op implementatie (SBI) en wetenschappelijk advies (SBSTTA). Het doel van de bijeenkomst was om voortgang te boeken ten aanzien van de eerste concepttekst van het GBF, waaronder de hoofddoelen voor 2050 en de actiedoelen voor 2030 evenals ondersteunende elementen zoals capaciteitsopbouw, financiering en een versterkt systeem van monitoring, rapportage en verantwoording.

De kabinetsinzet met betrekking tot de onderhandelingen over het GBF is onveranderd ambitieus, conform de motie van de leden Jetten en De Groot (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1617). Over de prioriteiten voor de algemene Nederlandse inzet heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd (Kamerstuk 26 407, nr. 138). De inzet voor de bijeenkomst in Genève werd evenals de inzet voor CBD COP-15 in EU-verband bepaald en is in belangrijke mate gestoeld op de Europese Biodiversiteitstrategie (EBS). De Nederlandse inzet tijdens deze onderhandelingen is bijgesloten in een annex.

In de uitkomst van de onderhandelingen is de EU-positie, net als die van andere partijen, opgenomen in de eerste concepttekst van het GBF. Verdere onderhandelingen moeten tot consensus leiden over welke

elementen behouden blijven in de definitieve versie van het GBF. Het beeld naar aanleiding van de onderhandelingen is daarbij gemengd. Op verschillende onderdelen is inhoudelijk goede vooruitgang geboekt in de onderhandelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het onderwerp capaciteitsopbouw en -ontwikkeling. Bij een aantal andere onderwerpen, zoals de actiedoelen, is echter nog onvoldoende progressie geboekt en voor enkele onderwerpen, zoals biodiversiteit en gezondheid, is minder voortgang dan vooraf werd verwacht. Het is daarbij wel belangrijk om aan te tekenen dat de bijeenkomst in Genève de eerste fysieke onderhandelingsronde over de eerste draft van het GBF betrof en dat nog verder wordt onderhandeld.

De belangrijkste vraagstukken die nog open staan betreffen respectievelijk het niveau van ambitie, de vereisten ten aanzien van monitoring, rapportage en aansprakelijkheid, het mobiliseren van financiering, capaciteitsopbouw en -ontwikkeling voor ontwikkelingslanden en *Digital Sequence Information (DSI)*¹. Met betrekking tot het niveau van ambitie vind ik het zorgelijk dat een groep landen zich verzet tegen ambitieuze doelstellingen voor de bescherming van natuur en in plaats daarvan wil inzetten op het gebruik van natuur voor economische doeleinden. Ook wordt geprobeerd de actiedoelen voor 2030 af te zwakken. De ambitieuze inzet van de Europese Unie en gelijkgestemde landen kan voorsnog niet op brede steun rekenen, waardoor de uitdaging om tot een ambitieus GBF te komen groot lijkt. Een grote groep landen verzet zich daarnaast tegen het voornemen voor bindende rapportagevereisten en een mechanisme voor tussentijdse ophoging van ambitie en implementatie, terwijl Nederland hieraan hecht. Afspraken over een ambitieus GBF en een versterkt systeem van monitoring, rapportage en aansprakelijkheid zijn voor een deel van de Verdragspartijen voorwaardelijk aan concrete toezeggingen voor financiële middelen en capaciteitsopbouw en -ontwikkeling voor de implementatie van het GBF. Tot slot bestaat het risico dat enkele landen een ambitieus GBF zullen blokkeren als er in het GBF geen voorzieningen worden getroffen voor het delen van de baten die resulteren uit het gebruik van DSI.

De onderhandelingsronde in Genève verliep over het algemeen in constructieve sfeer. Niettemin is de voortgang van de onderhandelingen nog te beperkt om tijdens COP-15 een ambitieus post-2020 *Global Biodiversity Framework* aan te kunnen nemen. Terwijl dit essentieel is gezien de tijd die nog resteert om de doelen te implementeren en het verlies van biodiversiteit wereldwijd te stoppen. Met het oog op de resterende werkvoorraad is daarom besloten om in juni een extra bijeenkomst van de OEWG in te plannen om verder te onderhandelen over de hoofdoelen en actiedoelen van het GBF. Ook voor enkele andere onderdelen, zoals het review mechanisme, het monitoringraamwerk, financiering, capaciteitsopbouw- en ontwikkeling, en mariene biodiversiteit is een intersessioneel proces afgesproken om verdere voortgang te boeken in voorbereiding op COP-15. Voor het onderwerp DSI werd op het laatste moment een akkoord bereikt over de voortzetting van een informele adviesgroep die in opdracht van de *Executive Secretary* van de CBD een gedetailleerde analyse zal uitvoeren van zes mogelijke beleids-opties voor DSI.

De doelstelling voor COP-15 is onveranderd, namelijk dat er een overeenkomst bereikt moet worden over het post-2020 *Global Biodiversity*

¹ DSI staat voor «Digital Sequence Information» en verwijst naar informatie over de genetische samenstelling van organismen (genomische informatie) en eventueel andere informatie over genetische bronnen. Deze informatie is belangrijk voor technologisch onderzoek en innovatie. Er is echter nog geen algemeen geaccepteerde definitie van DSI.

Framework. Om deze doelstelling te bewerkstelligen is het in aanloop naar Kunming van groot belang om het politieke momentum voor biodiversiteit wereldwijd verder te versterken. Het is ook belangrijk omdat er in Kunming een high-level segment wordt voorzien waarbij regeringsleiders over de finale versie van het GBF zullen onderhandelen. De verwachting is dat er tijdens dit high-level segment compromissen zullen worden gesloten die tot een doorbraak moeten leiden over de eerder genoemde openstaande vraagstukken. De Europese inzetbepaling voor COP-15, die naar verwachting gehouden zal worden van 29 augustus tot 10 september 2022 in Kunming, staat vooralsnog op de agenda voor de Milieuraad van 28 juni a.s.

In aanloop naar COP-15 hecht ik eraan het maatschappelijk middenveld, bedrijven en kennisinstellingen te blijven betrekken bij de Nederlandse inzet. Ik meldde u eerder dat ik voornemens ben medio juni een fysieke stakeholdersbijeenkomst te organiseren. Tijdens deze bijeenkomst wil ik input van stakeholders ophalen en met hen vooruitblikken op de eerste stap van de nationale implementatie van het GBF door het opstellen van een *National Biodiversity Strategy and Action Plan (NBSAP)* en *National Biodiversity Finance Plan (NBFP)*. De nationale implementatie van het GBF is voor een belangrijk deel gebaseerd op het kabinetsbeleid en de daarbij behorende middelen voor natuurherstel en het oplossen van de stikstofproblematiek, en op doelstellingen in de Europese Biodiversiteitsstrategie.

In het kader van de implementatie van de Europese Biodiversiteitsstrategie is het kabinet al begonnen met de vertaling van een aantal doelstellingen die ook relevant zijn voor de implementatie van het GBF. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling in de EBS ten aanzien van de bescherming van ten minste 30% van het landoppervlak en 30% van het zeeoppervlak in de EU in 2030. Elke lidstaat is gevraagd een billijke bijdrage te leveren aan deze inspanning op basis van objectieve ecologische criteria, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit en kwantiteit van de biodiversiteit van land tot land verschilt. Deze doelstelling moet worden gerealiseerd op het niveau van de biogeografische regio's in de EU. Nederland maakt deel uit van de Atlantische biogeografische regio. Of de bijdrage van Nederland billijk wordt geacht is de uitkomst van een zogenaamd «review-proces» in 2023 en 2024, waarin de bijdragen worden gewogen door de Europese Commissie, lidstaten en belanghebbenden. Op basis van staatsbeleid is door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) berekend dat naar verwachting 27,3 procent van het land en zoete binnenwateren in Nederland in 2030 een beschermde status heeft². Een eerste inschatting op basis van lopende beleidstrajecten is dat ten minste 30% van het zeeoppervlak in Nederland in 2030 een beschermde status heeft. Ik heb er daarom vertrouwen in dat de bijdrage van Nederland aan de doelstelling om in Europa 30% van het landoppervlak en 30% van het zeeoppervlak te beschermen als billijk zal worden beoordeeld.

Met betrekking tot de opgave om investeringen in overeenstemming te brengen met het behoud van natuur en biodiversiteit heeft het kabinet al verschillende stappen ondernomen. Zo heeft Nederland zich bij de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en in andere beleidstrajecten sterk gemaakt voor het ombuigen van financieringsstromen met als doel verdere verduurzaming te stimuleren. Daarnaast heb ik een plan van aanpak op laten stellen om te onderzoeken of een deel van de subsidies van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mogelijk schadelijk zou kunnen zijn voor natuur en biodiversiteit. Het doel van dit onderzoek is om de interne financieringsstromen en de mogelijke neveneffecten inzichtelijk te maken, zodat op

² Planbureau voor de Leefomgeving: Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie.

basis daarvan vervolgstappen kunnen worden genomen. Ik werk ten slotte nauw samen met de Nederlandse financiële sector bij het inzichtelijk maken en terugdringen van investeringen die schadelijk zijn voor natuur en biodiversiteit. Nederland ondersteunt verschillende initiatieven waaronder de *Taskforce on Nature-related Financial Disclosure* (TNFD) dat een raamwerk ontwikkelt voor bedrijven en financiële instellingen om de impact op en afhankelijkheid van biodiversiteit in kaart te brengen. Het onderzoek van De Nederlandsche Bank en PBL waaruit blijkt dat Nederlandse financiële instellingen een risico lopen van 510 miljard US dollar als gevolg van het wereldwijde verlies aan biodiversiteit is in dit kader een belangrijke stap. Er is echter meer nodig om schadelijke subsidies inzichtelijk te maken, om te buigen en uit te bannen. Bij de onderhandelingen over het GBF heeft Nederland daarom binnen de Europese Unie met succes gepleit voor het opnemen van een actiedoel met betrekking tot het in lijn brengen van investeringen met natuur en biodiversiteit. Bij het in lijn brengen van alle financiële stromen gaat het overigens niet alleen om het uitbannen van investeringen met een negatieve impact, maar ook om het verhogen van financiële stromen met een positieve bijdrage aan biodiversiteit.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

– Nederlandse inzet tijdens de bijeenkomst van de derde Open Ended Working Group, en de hulporganen gericht op implementatie (SBI) en wetenschappelijk advies (SBSTTA) van 13–29 maart in Geneve.

Samenvattend bestaat het beoogde Global Biodiversity Framework (GBF) op dit moment uit vier hoofddoelen voor 2050 gericht op het behoud van biodiversiteit, het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten, de eerlijke verdeling van baten uit het gebruik van genetische bronnen en het beschikbaar stellen van financiële en andere instrumenten voor implementatie. Voor 2030 zijn tussendoelen geformuleerd met bijbehorende acties, waardoor het mogelijk wordt beter te sturen op de implementatie

Het eerste hoofddoel van het GBF en bijbehorende actiedoelen betreft de bescherming van biodiversiteit. De EU-inzet in relatie tot dit doel is erop gericht dat het uitsterven van soorten wordt gestopt, het verlies van natuur wordt beperkt en dat natuurlijke ecosystemen intact blijven en worden uitgebreid en worden hersteld. Daarnaast is de inzet dat ten minste 30 procent van het land- en 30 procent van het zeeoppervlak wereldwijd wordt beschermd en is het van belang dat de genetische diversiteit van soorten behouden blijft. Ook wil Nederland dat illegale en on-duurzame handel en het gebruik van soorten wordt uitgebannen en dat de impact van invasieve soorten op inheemse biodiversiteit wereldwijd wordt tegengegaan. Tot slot dient vervuiling, waaronder plasticvervuiling, en het gebruik van pesticiden te worden gereduceerd en is de inzet erop gericht de impact van klimaatverandering op biodiversiteit tegen te gaan.

Ten aanzien van het tweede hoofddoel met betrekking tot het duurzaam gebruik van biodiversiteit is de EU-inzet dat alle ecosysteemdiensten³ worden versterkt en dat de ecologische voetafdruk⁴ binnen planetaire grenzen⁵ wordt gebracht. Ecosysteemdiensten dienen met dat doel in alle economische sectoren op (financiële) waarde te worden geschat en beleid en investeringen worden geacht een neutraal of positief effect te hebben op de natuur. Ook wil Nederland dat landbouwgebieden en andere productiesystemen duurzaam worden beheerd, in overeenstemming met de doelstellingen van de Europese Biodiversiteitsstrategie, en dient er meer natuur in urbane gebieden te worden gerealiseerd.

Het derde hoofddoel van het GBF heeft betrekking op het delen van de baten van het gebruik van genetische bronnen. De Europese inzet in dit kader is gericht op het delen van zowel monetaire als niet-monetaire baten, waaronder met *Indigenous Peoples and Local Communities* (IPLCs) en op het faciliteren van toegang tot het gebruik van genetische bronnen.

In relatie tot het vierde hoofddoel is het van belang dat het wereldwijde financieringstekort voor biodiversiteit wordt gedicht met behulp van financiering uit alle bronnen en kanalen. Ook is de inzet dat capaciteitsopbouw en -ontwikkeling en wetenschappelijke samenwerking en innovatie in relatie tot biodiversiteit worden versterkt. Verder wil Nederland dat publieke en private investeringen in lijn worden gebracht met biodiversiteitsdoelen en dat schadelijke subsidies en investeringen

³ Ecosysteemdiensten zijn de bijdragen van ecosystemen die bijdragen aan de (economische) activiteiten. Er worden regulerende, productieve en culturele diensten onderscheiden.

⁴ Ecologische voetafdruk beschrijft hoeveel land- en wateroppervlak is vereist om een bepaald niveau van consumptie te onderhouden.

⁵ Op basis van onderzoek door het *Stockholm Resilience Centre* zijn negen planetaire grenzen geïdentificeerd, waaronder ten aanzien van klimaat, landgebruik, watergebruik, oceanen, atmosfeer etc. waarbinnen het menselijke ontwikkeling kan plaatsvinden zonder onherstelbare schade toe te brengen aan de planeet.

worden omgebogen of uitgebannen. Tot slot wordt als onderdeel van dit doel ingezet op het bevorderen van duurzame consumptie, het versterken van natuureducatie en het garanderen van inclusieve en gelijkwaardige participatie van stakeholders in besluitvormingsprocessen.

Naast de hoofddoelen en actiedoelen werd tijdens de onderhandelingsronde in Geneve ook gesproken over een versterkt mechanisme voor rapportage en verantwoording en over het monitoringsraamwerk. Deze elementen zijn essentieel om te voorkomen dat de doelstellingen van het GBF in 2030 niet worden gehaald, zoals het geval was bij het vorige strategische plan voor de periode tot 2020 (de zogenoemde Aichi-doelen). Ten aanzien van het mechanisme voor rapportage en verantwoording vindt Nederland het belangrijk dat duidelijke afspraken worden gemaakt over het tijdig opstellen van *National Biodiversity Strategy and Action Plans (NBSAPs)* en *National Biodiversity Finance Plans (NBFPS)* door elke Verdragspartij, zodat tijdens COP-16 een analyse gemaakt kan worden of de gezamenlijke ambitie van partijen afdoende is voor het behalen van de doelen voor 2030. Daarnaast is het van belang dat landen tijdig en op vergelijkbare wijze rapporteren over de voortgang van de nationale implementatie van het GBF zodat een stocktake kan worden gedaan van de behaalde resultaten. Op basis van deze stocktake kunnen tijdens COP-17 vervolgens afspraken gemaakt worden, door Ministers en staatshoofden, over een tussentijdse ophoging van ambitie en implementatie en de ondersteuning die daarvoor vereist is (het zogenoemde *ratcheting-up* mechanisme). Met betrekking tot het monitoringsraamwerk zet Nederland erop in dat landen verplicht worden te rapporteren op een set hoofdindicatoren. Dit is van belang om de voortgang van landen met betrekking tot de gemaakte afspraken te kunnen meten en transparant te maken.

In de discussie over het al dan niet opnemen van *Digital Sequence Information*⁶ (DSI) als onderdeel van het GBF, stelt de Europese Unie zich terughoudend op. Nederland is er geen voorstander van dat de toegang tot DSI en het delen van de baten die resulteren uit de toepassing van DSI worden gereguleerd onder een bilateraal mechanisme zoals van toepassing onder het Nagoya Protocol⁷. In plaats daarvan zet Nederland in op een multilateraal mechanisme met vrije toegang tot DSI in publieke databanken. Dit «open access» principe is van groot belang voor onderzoek en innovatie in vele domeinen, waaronder landbouw, biodiversiteit, biotechnologie, klimaatadaptatie en volksgezondheid. De EU pleit voor een oplossing voor DSI die meer baten oplevert dan kosten, en waarin capaciteitsopbouw en -ontwikkeling integraal onderdeel is van de oplossing.

Verder werd tijdens de onderhandelingen gesproken over een financieringsmechanisme en capaciteitsopbouw en -ontwikkeling, om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de implementatie van het GBF. Hierbij is het voor Nederland belangrijk dat financiering vanuit alle bronnen en kanalen, zowel publiek als privaat, wordt gemobiliseerd. In relatie tot capaciteitsopbouw en ontwikkeling steunt Nederland het voornemen om regionale centra op te zetten om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de implementatie en de monitoring van het GBF.

⁶ DSI staat voor «Digital Sequence Information» en verwijst naar informatie over de genetische samenstelling van organismen (genomische informatie) en eventueel andere informatie over genetische bronnen. Deze informatie is belangrijk voor technologisch onderzoek en innovatie. Er is echter nog geen algemeen geaccepteerde definitie van DSI.

⁷ Het Nagoya Protocol is in 2000 aangenomen (en trad in 2004 in werking) met als doel de baten van het gebruik van genetische bronnen op een eerlijke wijze te delen.

Tot slot stonden er ook nog enkele aanpalende onderwerpen op de agenda zoals een actieplan voor landbouw en bodems, een actieplan voor biodiversiteit en gezondheid, het communicatieplan, de genderstrategie en zaken over mariene biodiversiteit, evenals het implementatieplan voor Cartagena Protocol⁸ inzake bioveiligheid.

⁸ Het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid stelt regels bij internationale verplaatsingen van genetisch gemodificeerde organismen (GGOs), in de context van het Protocol levende gemodificeerde organismen (LMOs) genoemd. Het Protocol is in 2000 tot stand gekomen binnen het Biodiversiteitsverdrag en is op 11 september 2003 in werking getreden. Momenteel zijn er 173 Partijen bij het Protocol, waaronder Nederland en de EU.