

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2897

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie (Kamerstuk 22 112, nr. 2896)

Fiche: Europese Biodiversiteitsstrategie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Europese Biodiversiteitsstrategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S – EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
20 mei 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 380
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad en Milieuraad.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) is een belangrijke pijler van de Europese Green Deal en heeft tot doel de biodiversiteit in Europa uiterlijk in 2030 op het pad naar herstel te zetten. De staat van de natuur mondiaal en in de EU onderstreept de urgentie hiervan. De COVID-19 crisis maakt nog duidelijker dat we verlies aan ecosystemen moeten tegengaan. Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat verandering van landgebruik, waaronder het kappen van bossen, en het verlies van biodiversiteit de grootste veroorzakers zijn van de overdracht van ziekten van dier op mens. Bovendien laat de crisis ons zien dat natuur in onze dagelijkse leefomgeving van belang is voor ons welbevinden. De EBS moet daarom ook een centraal onderdeel vormen van het EU COVID-19 herstelplan. De strategie bevat een verscheidenheid aan specifieke doelen op EU-niveau die in 2030 moeten zijn gerealiseerd. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij meer inspanningen leveren.

Een samenhangend netwerk van beschermde gebieden

De Europese Commissie (hierna Commissie) stelt als doel om ten minste 30% van het Europees areaal op land en op zee te beschermen. Dit houdt in dat in de EU 4% extra wettelijk beschermd gebied op land zal moeten komen en 19% extra op zee, ten minste een derde van het beschermd areaal (10% van het landareaal en 10% van het zee-areaal) zal naar mening van de Commissie strikt beschermd moeten worden. De definitie van strikt beschermd wordt in samenwerking met de lidstaten en het Europees Milieuagentschap nog in 2020 bepaald, de criteria op basis waarvan eventuele nieuwe beschermde gebieden moeten worden aangewezen in 2021. Daarnaast benadrukt de Commissie ook het belang van investeren in ecologische corridors. In 2024 zal de Commissie beoordelen of de EU op schema ligt om haar doelstellingen voor beschermde gebieden te halen of dat er behoefte is aan additionele maatregelen, waaronder EU-wetgeving.

Een EU-plan voor het herstel van de natuur

De Commissie stelt een EU-natuurherstelplan voor bestaande uit uiteenlopende acties en doelstellingen op het gebied van landbouw, vervuiling, bossen, biomassa, energie, zoetwater, mariene ecosystemen, steden en invasieve uitheemse soorten. De Commissie zal in 2021 aan de hand van een effectbeoordeling een voorstel doen voor wettelijk bindende EU-doelen voor natuurherstel. Aanvullende richtlijnen moeten ervoor zorgen dat 30% van de beschermde soorten en habitattypen die nog niet in gunstige staat van instandhouding verkeren, dat in 2030 wel doen, of sterke verbetering laten zien. Ook wil de Commissie dat in 2030 in geen enkele lidstaat achteruitgang van beschermde habitattypen en soorten plaatsvindt.

De biodiversiteitsdoelstellingen voor gewasbescherming, nutriëntenverliezen, meststoffen en biologische landbouw komen overeen met de «van boer tot bord»-strategie. In aanvulling op de «van boer tot bord»-strategie stelt de Commissie dat 10% van het landbouwareaal bestemd moet zijn voor landschapselementen en dat de achteruitgang van genetische biodiversiteit moet worden omgebogen. Ook stelt de Europese Commissie dat zij de strategische plannen die lidstaten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) moeten indienen mede zal beoordelen op basis van hun bijdrage aan de geformuleerde doelen in de EBS.

Naast deze doelstellingen wil de Commissie dat lucht- water- en bodemvervuiling wordt tegengegaan. Ook streeft de Commissie ernaar dat in 2030 3 miljard extra bomen zijn geplant en dat alle resterende «oerbossen» en oude bossen in Europa strikt worden beschermd. Dit zal onderdeel worden van de aangekondigde EU-bossenstrategie. Tevens is er aandacht voor duurzame biomassa en energie, wil de Commissie 25.000 km aan vrij stromende rivieren herstellen en mariene ecosystemen beter beschermen. Zo moeten bijvoorbeeld de negatieve gevolgen voor kwetsbare soorten en habitattypen als gevolg van visserij en winningsactiviteiten aanzienlijk worden verkleind en moet de bijvangst van beschermde soorten worden geëlimineerd of beperkt tot een niveau dat het herstel en de instandhouding van deze beschermde soorten mogelijk maakt. Daarnaast roept de Commissie gemeenten met meer dan 20.000 inwoners op om ambitieuze stedelijke groenplannen op te stellen en stelt de Commissie als doel om het aantal Rode Lijst soorten¹ dat door invasieve uitheemse soorten wordt bedreigd, met 50% te verminderen.

Wezenlijke verandering mogelijk maken

Er zal een EU-governance raamwerk voor biodiversiteit worden ingesteld waarin ook een monitorings- en evaluatiemechanisme wordt opgenomen. De Commissie stelt daarnaast verschillende maatregelen voor die het belang van natuur moeten integreren in transparante besluitvorming en in de samenleving als geheel, zoals een initiatief voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), dat mogelijk een wetgevende vorm zal krijgen. De Commissie benoemt dat er € 20 miljard per jaar vrij gemaakt moet worden, uit nationale, Europese en private bronnen om de doelstellingen uit de biodiversiteitsstrategie te kunnen behalen. Bovendien stelt de Commissie voor dat een significant deel van de 25% van het EU-budget voor klimaat besteed moet worden aan

¹ De Europese Rode Lijst is een overzicht van de status van Europese soorten volgens de richtlijnen van de IUCN Regionale Rode Lijst. Het identificeert de soorten die met uitsterven worden bedreigd op Europees niveau (Pan-Europa en de Europese Unie), zodat passende beschermingsmaatregelen kunnen worden genomen om hun status te verbeteren.

biodiversiteit en op de natuur gebaseerde oplossingen (Nature Based Solutions). De Commissie wil via de EU-taxonomie voor duurzame financiering, de vernieuwde duurzame financieringsstrategie en het versterken van het Biodiversity Proofing Framework investeringen in biodiversiteit en op de natuur gebaseerde oplossingen bevorderen.

Ambitieuze wereldwijde biodiversiteitsagenda

De Commissie wil een leiderschapsrol op zich nemen om tijdens de Conferentie van Partijen (COP15) van het VN-Biodiversiteitsverdrag tot een ambitieus nieuw mondiaal kader voor de periode na 2020 overeen te komen. Daarnaast benoemt de Commissie biodiversiteit als een prioriteit voor de externe actie van de EU. Ook wil de Commissie zorgen voor volledige implementatie en handhaving van de biodiversiteitsparagrafen in handelsverdragen, inclusief via de EU Chief Trade Enforcement Officer.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands natuurbeleid is gericht op het keren van biodiversiteitsverlies in biodiversiteitsherstel, door de natuur en haar biodiversiteit te versterken, zo min mogelijk te belasten en duurzaam te benutten. De realisatie en de ontwikkeling van de natuur in Nederland is sinds 2011 grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. Rijk en provincies werken vanuit verschillende rollen aan dezelfde doelen, namelijk het minimaal halveren van de ecologische voetafdruk en het in gunstige staat van instandhouding brengen van in Europa beschermde soorten en habitattypen. Om deze doelen te bereiken beschermt en herstelt Nederland niet alleen natuur in natuurgebieden, maar ook daarbuiten. Het Nederlands natuurbeleid is daarom verbonden met de grote maatschappelijke opgaven van dit moment, zoals de landbouwtransitie, energietransitie, tegengaan van klimaatverandering, natuurlijke en weerbare bossen, vergroenen van de financiële sector, duurzame visserij en stedelijke ontwikkeling. Het stimuleren van natuurlijk functionerende ecosystemen is uitgangspunt in het natuurbeleid en het landbouwbeleid. Een veerkrachtig bodem- en watersysteem is hiervoor een vereiste. Ook het veranderend klimaat is een belangrijke reden om natuurgebieden goed te onderhouden. Natuur- en landbouwgebieden kunnen een rol spelen bij het opvangen en tijdelijk opslaan van water bij extreme regenval en vasthouden van water voor droge perioden. Rijk en provincies werken aan versnelling van het natuurherstel in het gezamenlijke Programma Natuur. In het kader van de Nationale Omgevingsvisie neemt het kabinet regie en maakt keuzes over het omgevingsbeleid waar natuur en biodiversiteit integraal onderdeel van uitmaken². In het interdepartementale Programma Versterken Biodiversiteit werkt het kabinet aan vervolgstappen voor een natuurinclusieve samenleving³. Op internationaal niveau streeft Nederland naar een ambitieus nieuw strategisch raamwerk voor het Biodiversiteitsverdrag met bindende doelen⁴. Het kabinet heeft in het kader van de stikstofaanpak extra middelen vrij gemaakt om in 2030 tot meer natuurherstel en verbetering te komen, oplopend naar € 300 mln. per jaar in de periode 2021–2030⁵.

² Kamerstuk 34 682, nr. 48

³ Kamerstuk 26 407, nr. 130

⁴ Kamerstuk 26 407, nr. 134

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 48

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak van de Green Deal, en stelt zich vooralsnog neutraal op over de EBS als onderdeel hiervan. De precieze uitwerking van de voorgestelde aanpak zal uiteindelijk bepalend zijn voor de definitieve kabinetsbeoordeling van de EBS. Het oordeel kan positief worden als de doorvertaling van de EU-doelstellingen rekening houdt met de specifieke nationale omstandigheden van een dichtbevolkt land en als er meer duidelijkheid is over de potentiële budgettaire consequenties. Nederland zet daarbij ook eerder in op streefdoelen dan op nieuwe afdwingbare doelen op EU-niveau op biodiversiteit. Nederland acht het belangrijk dat de EBS in proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve wetgeving en beleidsmaatregelen wordt omgezet, aangezien het impact op het beleid van alle overheidsniveaus zal hebben. Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie om het concurrentievermogen van de EU te versterken als kans. Daarnaast moet bij de uitwerking zorgvuldig gekeken worden naar de brede maatschappelijke gevolgen. Het is van belang steeds zorgvuldig het draagvlak van burgers, overheden en andere belanghebbenden in acht te nemen zodat de uitwerking gepaard gaat met stabiel maatschappelijk draagvlak.

Het is nu nog onvoldoende te overzien wat voor impact de EU-doelen specifiek zullen hebben op Nederland. Het kabinet verwacht daarom dat de Europese Commissie de toekomstige voorstellen uit de EBS zal voorzien van goed onderbouwde effectbeoordelingen. Tevens zijn er vragen over de samenhang van de ambitie en de doelen van andere richtlijnen die betrekking hebben op natuur, zoals de Natura2000-richtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Marien. Verlies van biodiversiteit is een mondiaal probleem en het is belangrijk dat Nederland deze uitdagingen niet alleen aangaat, maar samen met andere lidstaten van de EU. Het kabinet kijkt daarom de komende maanden uit naar de omzetting van de ambitie in specifieke beleidsmaatregelen van de Commissie.

Een samenhangend netwerk van beschermde gebieden

Het kabinet onderschrijft het belang van een robuust trans-Europees stelsel van goed beheerde en verbonden natuurgebieden alsook de constatering dat de huidige omvang van het Europese netwerk onvoldoende is om biodiversiteit te beschermen. De druk op ruimte op land en zee in Nederland is echter groot. De Commissie stelt als doel op 30% van het EU-areaal op land en zee te beschermen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de 30% niet automatisch voor elke lidstaat geldt en is benieuwd naar de uitwerking op lidstaatniveau van deze doelstelling. Het kabinet ziet het verder vergroten van het areaal Natura 2000-gebieden op land in Nederland niet als de gewenste oplossing voor het herstel van de biodiversiteit. Inzet op een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting, waarbij in samenhang met andere ruimtelijke functies en opgaven, zoals infrastructuur, landbouw, energieopwekking, woningbouw, klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en bodemdaling, natuurfunctionaliteit wordt gerealiseerd, is voor ons land urgenter. Het kabinet kijkt dan ook uit naar de in 2021 te verschijnen voorstel van de Commissie over de te hanteren criteria en richtsnoeren voor aanvullende beschermde gebieden. Het kabinet zal pleiten dat in de doorvertaling van de EU-doelstellingen naar nationaal niveau rekening gehouden wordt met nationale context, zonder daarbij af te doen aan het ambitieniveau. Voor wat betreft mariene beschermde gebieden zal het kabinet de vraag stellen onder welke richtlijn(en) deze criteria zullen worden vastgesteld.

Daarnaast is het kabinet positief over de aandacht voor een groene en blauwe infrastructuur en het opzetten van ecologische corridors. Het kabinet wil inzetten op mondiale en regionale afspraken over het verbeteren van het beheer en de connectiviteit van beschermde gebieden. Hiervoor zijn in Nederland niet alleen de Natura 2000-gebieden en de gebieden onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie relevant, maar ook het nationale beschermingsregime van het Natuurnetwerk Nederland. Het Natuurnetwerk Nederland zal conform afspraak nog met circa 40.000 hectare toenemen in de periode tot en met 2027. Deze en andere gebieden zijn van groot belang voor het kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden. De inzet van het kabinet is daarom hoofdzakelijk gericht op het verbeteren van de ruimtelijke en milieucondities van natuurgebieden, onder andere door het verminderen van de stikstofdepositie in deze gebieden, het ontsnipperen van leefgebieden, het nemen van hydrologische maatregelen (ook gericht op het tegengaan van verdroging) en verbetering van de luchtkwaliteit in en nabij natuurgebieden.

Nederland zal actief participeren in de uitwerking van de definitie, criteria en richtsnoeren die in 2021 aangenomen zullen worden. Op basis daarvan zal Nederland een positie in nemen over het voornemen om ten minste een derde van het beschermd areaal (10% van het landareaal en 10% van het zee-areaal) strikt te beschermen.

Een EU-plan voor het herstel van de natuur

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om tot verder herstel van ecosystemen te komen en is positief over de ambities op het herstel van zoetwaterecosystemen en vergroenen van steden. Het kabinet is van mening dat de initiatieven als het Green City Accord en de stedelijke groenplannen vooral een stimulerende en geen verplichtende werking moeten hebben.

Landbouw en vervuiling

De doelstellingen en ambities rondom het actieplan lucht-water en bodemvervuiling, gewasbescherming, genetische diversiteit, landschapselementen, nutriëntenverliezen, gezonde en duurzame voedingspatronen, voedselveiligheid, aanpak van klimaatverandering en biologische landbouw bieden kansen voor zowel duurzame landbouw als biodiversiteitsherstel. Zie voor een beoordeling van deze onderdelen het fiche van de «van de boer tot bord»-strategie. De ambitie om een groter areaal hoog diverse landschapselementen zoals bufferstroken, hekken, bomen, terrassen en vijvers in het agrarisch gebied te bestemmen wordt gedeeld. Er moet nog wel onderzocht worden in hoeverre de 10% doelstelling haalbaar is en op welke wijze de uitwerking het beste kan plaats vinden. Ook voor wat betreft het voorstel van de Commissie voor de samenhang tussen de strategische plannen die lidstaten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) moeten indienen en de EBS wordt verwezen naar het fiche van de «van de boer tot bord»-strategie.

Bossen, biomassa en energie

Het kabinet verwelkomt de aankondiging van een EU-bossenstrategie in 2021 evenals de voornemens om tot 2030 3 miljard bomen te planten en om alle resterende «oerbossen» en oude bossen in Europa strikt te beschermen. Het kabinet onderschrijft de blijvende noodzaak om hetzelfde mondiaal uit te dragen zodat EU-acties niet resulteren in ontbossing elders in de wereld. In de biodiversiteitsstrategie is ook aandacht voor duurzame biomassa en energie, maar de betekenis van

biograndstoffen voor hoogwaardige toepassingen in een circulaire economie zoals vervanger van staal, beton en grondstof in de chemie wordt gemist. Het kabinet ziet graag dat de Commissie in de aangekondigde EU-bossenstrategie een afwegingskader presenteert voor het gebruik van bossen voor biodiversiteit, klimaat en biograndstoffengebruik in een circulaire economie. Voorstellen van de Commissie op dat gebied zullen door het kabinet worden beoordeeld, mede op basis van de uitgangspunten van het duurzaamheidskader biomassa, waarover het kabinet, in afwachting van het SER-advies, een standpunt zal innemen.

Mariene ecosystemen

Het kabinet onderschrijft het belang van mariene ecosystemen en duurzaam gebruik van de zee. Het kabinet zet zich in om de goede milieutoestand zoals bedoeld in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie te halen voor alle descriptors, inclusief biodiversiteit, zeebodembodem, marien zwerfvuil en onderwatergeluid⁶. Verder kijkt het kabinet uit naar het aangekondigde nieuw actieplan over visserij en mariene ecosystemen tegen 2021 en steunt de strijd tegen illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij. Het kabinet is van mening dat de strategie onvoldoende de rol noemt van innovaties in vangsttechnieken die kunnen bijdragen aan het herstellen van mariene ecosystemen en het verminderen van bijvangst van kwetsbare soorten. Bodemvisserij is van groot belang voor de Nederlandse vissersvloot. Beperkingen op het toepassen van bodemcontactvisgereedschap dient plaats te vinden op basis van wetenschappelijk advies.

Invasieve uitheemse soorten

Het kabinet is geen voorstander van het koppelen van een doelstelling aan het aantal rode lijst soorten dat bedreigd wordt door invasieve uitheemse soorten. Het kabinet maakt een brede afweging bij de aanpak van invasieve uitheemse soorten en ziet meer nut in het nemen van maatregelen op ecosysteem-niveau die kunnen voorkomen dat deze soorten in natuurgebieden dominant worden en daarmee een bedreiging voor de biodiversiteit vormen.

Wezenlijke verandering mogelijk maken

Het kabinet steunt het opzetten van een raamwerk om implementatie en monitoring te verbeteren, alsook een heroverweging hiervan in 2023 om te bezien of bindende regelgeving nodig is. Het kabinet waardeert ook de ambitie om biodiversiteit en de waarde van ecosysteemdiensten beter te integreren in besluitvorming in de gehele samenleving en kijkt uit naar het aangekondigde initiatief, mogelijk wetgevend, op het gebied van duurzaam bestuur, inclusief gepaste zorgvuldigheid en IMVO waar biodiversiteit een integraal onderdeel van uitmaakt. Het kabinet is van mening dat meer aandacht nodig is voor het (blijven) bevorderen van innovaties in de financiële sector om de impact van hun leningen en investering op biodiversiteit te meten. Vanuit de kabinetspositie om transparantie over impact op en afhankelijkheden van natuur van bedrijven en financiële instellingen te bevorderen is het kabinet positief over het versterken van het Biodiversity Proofing Framework en het opnemen van biodiversiteit in de EU-taxonomie voor duurzame financiering. Het kabinet streeft naar een ambitieuze uitwerking van deze taxonomie voor biodiversiteit.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 27 625, nr. 434

De Commissie noemt dat er jaarlijks € 20 miljard moet worden vrijgemaakt voor de natuur. De verhouding tussen nationale, Europese en publieke middelen wordt door de Commissie niet duidelijk gemaakt. Het kabinet tekent daarbij aan dat deze middelen binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK)-plafond gevonden dienen te worden. Daarnaast stelt de Commissie voor dat een significant deel van de 25% van het MFK dat is uitgetrokken voor klimaat, wordt geïnvesteerd in biodiversiteit en op de natuur gebaseerde oplossingen. Het kabinet is voorstander van de doelstelling dat ten minste 25% van het MFK en ten minste 25% uit Next Generation EU wordt besteed aan klimaatgerelateerde uitgaven. Het kabinet is het eens met Commissie dat klimaatmaatregelen kunnen bijdragen aan biodiversiteit en andersom. Het staat hierbij voor het kabinet voorop dat klimaatuitgaven aantoonbaar bijdragen aan klimaatadaptatie- of mitigatie.

Ambitieuze wereldwijde biodiversiteitsagenda

Het kabinet is positief over het voorgenomen leiderschap van de Commissie naar een ambitieus mondiaal biodiversiteitsraamwerk na 2020, af te sluiten tijdens de Conferentie van Partijen (COP 15) van het VN Biodiversiteitsverdrag (CBD). Het kabinet is het met de Commissie eens dat een beter mechanisme voor implementatie, monitoring en evaluatie nodig is, waarbij ook de mogelijkheid moet bestaan om doelen tussentijds bij te stellen. De inzet op bijdragen uit de samenleving is hierin een belangrijk onderdeel.

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie met betrekking tot handelsakkoorden en steunt de aankondiging dat de Chief Trade Policy Enforcer zich richt op het toezien op implementatie en handhaving van de zogenaamde duurzaamheidshoofdstukken inclusief biodiversiteitsbepalingen in handelsakkoorden. Daarnaast zou het kabinet graag zien dat verdragspartijen hun toezeggingen onder het VN Biodiversiteitsverdrag (CBD), inclusief implementatie van het post 2020-raamwerk in handelsakkoorden verankeren. Nederland zal de Commissie aanmoedigen waar relevant samen te werken met het secretariaat van multilaterale milieuakkoorden waaronder de CBD bij het monitoren van de naleving van deze afspraken.

Tevens onderschrijft het kabinet dat biodiversiteit wordt aangemerkt als een prioriteit voor de externe actie van de EU, onder meer door het opnemen hiervan binnen de «Green Deal-diplomatie» van de EU.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EBS is op hoofdlijnen gestoeld op de posities die de lidstaten hebben ingenomen in de voorbereidende onderhandelingen voor een nieuw mondiaal biodiversiteitsraamwerk. Deze strategie en het daarin vervatte ambitieniveau zijn in het algemeen goed ontvangen door de lidstaten. Lidstaten erkennen de urgentie en geven aan dat een ambitieuze strategie nodig is om het verlies aan natuur en biodiversiteit te kunnen keren.

Alle lidstaten hebben in eerdere Raadsconclusies ingestemd met het voornemen om het areaal beschermd gebied waar nodig te vergroten⁷. Een toename naar 30% is het percentage waarover brede consensus lijkt te zijn in de onderhandelingen over het mondiale biodiversiteitsraamwerk. Lidstaten hebben nog geen overeenstemming over de wenselijkheid van 10% strikt beschermd areaal op Europees niveau. Veel lidstaten hebben

⁷ Kamerstukken 21 501-08 nr. 796

aangeven zich pas uit te spreken over deze doelstelling wanneer er meer duidelijkheid is over de te hanteren definitie en criteria.

Het Europees Parlement vraagt al geruime tijd om meer ambitie en leiderschap van de EU op het vlak van biodiversiteit. In een resolutie van januari 2020 vraagt het parlement onder andere om het beschermen van 30% van het Europees areaal, het herstellen van gedegradeerde ecosystemen, biodiversiteitsdoelen mee te nemen in al het Europese beleid en 10% van het Meerjarig Financieel Kader te oormerken voor biodiversiteit.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De in de mededeling geschetste prioriteiten passen binnen de verschillende beleidsterreinen van de Unie, met name aan landbouw en visserij, milieu, de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en gemeenschappelijke handelspolitiek. Op het terrein van landbouw en visserij en milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onderdelen d, e, VWEU). Op het terrein van de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, onderdeel d, e, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Natuur, milieu en biodiversiteit evenals de impact daarop is grensoverschrijdend en rechtvaardigt het optreden op EU-niveau. De doelstellingen van voorgenomen optreden kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is gematigd positief. De in de strategie genoemde initiatieven zijn volgens het kabinet op hoofdlijnen geschikt de gestelde doelstellingen te bereiken. In hoeverre de in deze strategie aangekondigde specifieke voorstellen uiteindelijk proportioneel zullen zijn, zal mede afhangen van de uitwerking daarvan per beleidsthema. Het kabinet acht het van groot belang dat in de doorvertaling van de EU-doelstellingen naar nationaal niveau rekening gehouden wordt met nationale context en dat dit aansluit bij staand nationaal beleid. Het kabinet zal bij de uitwerking van de EBS in concrete maatregelen bij de Commissie aandringen op een gedegen kosten- baten analyse op lidstaat niveau zodat in uiteindelijke wetsvoorstellen rekening gehouden kan worden met de nationale context.

d) Financiële gevolgen

Dit zal financiële consequenties hebben. Deze zijn momenteel echter nog niet in te schatten omdat deze sterk afhankelijk zijn van de verdere uitwerking van de plannen en een doorvertaling naar de Nederlandse context. Juist daarom zal het kabinet de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Dit is, zoals benoemd in de beoordelingsparagraaf, mede bepalend voor

een definitief standpunt. De Commissie noemt zelf dat er € 20 miljard per jaar publiek private financiering op nationaal en EU-niveau gemobiliseerd dient te worden voor natuur, waaronder via een reeks verschillende programma's in de volgende EU-begroting. Het is niet bekend om welke specifieke programma's het gaat. Bovendien wil de Commissie een significant deel van de 25% van het EU-budget voor klimaatactie investeren in biodiversiteit en op de natuur gebaseerde oplossingen. Onder Invest EU wordt een nieuw initiatief op het gebied van natuurlijk kapitaal en circulaire economie opgezet om tenminste € 10 miljard publiek private blended financiering te mobiliseren. De EU-taxonomie voor duurzame financiering moet ook investeringen in groen herstel bevorderen. Het is niet duidelijk of de € 10 miljard onder het Invest EU onderdeel is van de eerdergenoemde € 20 miljard.

Het kabinet zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn en wat het aandeel van biodiversiteit in de 25% voor klimaat gerelateerde uitgaven zal zijn. Dit is van belang voor een definitief standpunt. Ook geldt dat het kabinet van mening is dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders (MFK) van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK (2021–2027) en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak⁸ is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. Eveneens geldt dat (eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Naast bovengenoemde directe uitgaven aan natuur kunnen er door de uiteindelijke voorstellen van de Commissie mogelijk ook indirecte kosten zijn: een groter natuur areaal en een aanscherping van de richtlijnen voor biodiversiteit beperken de mogelijkheden voor economische activiteiten rond natuurgebieden. Investering in natuur levert ook economische voordelen, bijvoorbeeld door het behoud van bestuivers voor voedselgewassen, beschikbaarheid van hout, behoud van vruchtbare bodem, schoon water en recreatieve mogelijkheden en het voorkomen van reputatieschade en bevorderen van het vestigingsklimaat.

Betreft het financiële gevolgen (incl. personele) voor decentrale overheden?

Op basis van de mededeling is het op dit moment onduidelijk tot welke financiële gevolgen voor decentrale overheden de strategie zal leiden. Dit zal afhangen van de uitwerking van de mededeling in specifieke voorstellen.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De EBS lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij staand beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden en daarbij nadrukkelijk ook oog te hebben voor de gevolgen voor decentrale overheden. Naast de administratieve lasten en regeldruk worden er ook lasten voor het de uitvoering van het beheer van de natuurgebieden verwacht met gevolgen voor de centrale en de decentrale overheden.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1543