

AH 3221
2022Z09886

Antwoord van minister Hoekstra (Buitenlandse Zaken), mede namens de ministers voor Natuur en Stikstof en van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 21 juni 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 3010

Vraag 1

Kent u de berichten ‘Als we nu niet handelen ligt onze toekomst onder water’ en ‘VN-conferentie over wereldzeeënverdrag zonder uitkomst afgerond’? [1], [2]

Antwoord
Ja.

Vraag 2

Klopt het dat de onderhandelingen bij de VN-conferentie over het wereldzeeënverdrag traag verlopen, waardoor het urgente doel, om in 2030 30% van de werelddoceanen te beschermen, mogelijk in gevaar komt? Zo ja, wat is Nederland van plan hieraan te doen?

Vraag 3

Wat is er besloten tijdens de onderhandelingen bij de VN-conferentie over het wereldzeeënverdrag?

Antwoord op vragen 2 en 3

Sinds 2008 wordt in VN-verband onderhandeld over een mondiaal verdrag ter bescherming van biodiversiteit in zeegebieden buiten de nationale rechtsmacht van kuststaten (Biodiversity Beyond National Jurisdiction; BBNJ-proces). Het betreft een verdragsonderhandeling waarin overeenstemming over een veelheid aan onderwerpen moet worden bereikt. Dit is een ingewikkeld en complex proces waar verschillende belangen spelen.

In Resolutie 72/249 (2017) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) is het in 2011 voorgestelde onderhandelingspakket vastgesteld. Het pakket bevat: (a) mariene genetische bronnen; (b) gebiedsgerichte beheerinstrumenten; (c) milieueffectrapportages; en (d) capaciteitsopbouw en overdracht van mariene technologie. Deze onderwerpen zijn technisch en multidisciplinair van karakter en raken aan verschillende belangen van staten. Dit heeft tot gevolg dat het proces zich over een langere periode uitstrekt en dat er nog geen definitieve besluiten zijn genomen. Het proces moet uiteindelijk leiden tot vaststelling van de verdragstekst door de AVVN. Definitieve besluitvorming kan pas plaatsvinden nadat alle

onderwerpen uit onderhandeld zijn. Nederland heeft de wens een ambitieuze en spoedige uitkomst van de BBNJ-onderhandelingen te realiseren.

De EU en haar lidstaten, zo ook Nederland, treden gezamenlijk op in de BBNJ-onderhandelingen en spreken daar met één stem. De inzet van Nederland en de EU en haar lidstaten is erop gericht om zo spoedig mogelijk tot afronding van de onderhandelingen te komen, maar niet ten koste van een effectieve werking en een toekomstbestendig verdrag.

Vraag 4

Komen de besluiten overeen met het Nederlandse standpunt om “hoge ambities” te tonen voor het verdrag?

Vraag 5

Wat heeft Nederland ingebracht?

Antwoord op vragen 4 en 5

Het door de AVVN vastgestelde onderhandelingspakket - de onderwerpen waarover het toekomstige verdrag dient te gaan - is op zich al een compromis tussen landen. Het betreft onderwerpen met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu alsmede onderwerpen met betrekking tot het gebruik van mariene genetische bronnen en verdeling van de opbrengsten daarvan. Daarnaast zijn ook vraagstukken op het terrein van capaciteitsopbouw en overdracht van mariene technologie onderwerp van de onderhandelingen. Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 2 en 3 zijn nog geen definitieve besluiten genomen over de inhoud van dit pakket.

De inbreng van Nederland en de EU en haar lidstaten is primair gericht op de onderdelen die bijdragen aan een effectieve en toekomstbestendige bescherming van het mariene milieu. Om dit te realiseren is het van belang dat over alle onderwerpen uit het onderhandelingspakket overeenstemming wordt bereikt. Daarbinnen richten de EU en haar lidstaten zich onder andere op *bindende* afspraken over mariene gebiedsbescherming op volle zee, *verplichte* milieueffectrapportages voorafgaand aan activiteiten op zee, en voor goede internationale afspraken over de toegang en de verdeling van mariene genetische bronnen uit de volle zee.

Zie ook de beantwoording van de vragen van de leden Tjeerd de Groot en Sjoerdsma (beiden D66) over de VN Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) van 21 februari 2022 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2191).

Vraag 6

Klopt het dat Nederland voorstander is van het voorstel om landen de gelegenheid te geven niet deel te nemen aan zogenoemde beschermde mariene natuurgebieden (MPAs: Marine Protected Areas)?

Vraag 7

Deelt u de mening dat dit voorstel negatieve gevolgen kan hebben voor deze beschermde mariene natuurgebieden? Zo nee, waarom niet?

Vraag 8

Kunt u uitleggen hoe dit voorstel valt te rijmen met de Nederlandse inzet, die gebaseerd is op de noodzaak om het mariene milieu te beschermen?

Antwoord op vragen 6, 7 en 8

De inzet van Nederland en de EU en haar lidstaten is erop gericht dat zoveel mogelijk landen zich in de toekomst aansluiten bij dit verdrag, zonder dat dit ten koste gaat van een effectieve bescherming van het mariene milieu. Daarbij liggen alle opties momenteel nog op tafel en wordt gezocht naar een balans die de meest effectieve uitkomst teweegbrengt voor de bescherming van biodiversiteit in en het duurzaam gebruik van de volle zee.

Als de afspraken te rigide worden, kan dat ertoe leiden dat staten het uiteindelijke verdrag niet willen ondertekenen. Bijvoorbeeld omdat een staat vanwege een tekort aan middelen of capaciteit niet in staat is het verdrag uit te voeren of omdat het verdrag bepaalde activiteiten te veel beperkt. Het is belangrijk steun te hebben van zoveel mogelijk staten en met name staten die een grote positieve invloed zouden kunnen hebben op biodiversiteitsbescherming. Om ook deze staten mee te krijgen zijn compromissen nodig.

Tijdens de komende intergouvernementele conferentie in augustus 2022 zullen hierover knopen worden doorgehakt. Het definitieve standpunt van de EU en haar lidstaten op dit punt zal afhangen van hoe de onderhandelingen zich in zijn geheel ontwikkelen.

Vraag 9

Klopt het dat sommige landen voorstellen dat de RFMOs (Regional fisheries management organisations) hun eigen natuurbeschermingsdoelen opstellen en dat andere landen hier weer fel op tegen zijn? Zo ja, wat is het standpunt en de inzet van Nederland hierbij?

Antwoord

Het klopt dat een belangrijke vraag in de onderhandelingen ziet op de verhouding van het toekomstige BBNJ-verdrag tot bestaande en nieuw op te richten regionale internationale organisaties. Ook ten aanzien van dit vraagstuk zijn de onderhandelingen nog in volle gang en bestaat nog geen overeenstemming. Nederland zet zich in voor een beter gestructureerde samenwerking tussen de bestaande bevoegde internationale, regionale en sectorale organisaties, waaronder ook met visserijbeheerorganisaties. In Resolutie 72/249 van de AVVN is vastgelegd dat het toekomstige BBNJ-verdrag bestaande relevante juridische kaders en instrumenten alsmede internationale organisaties niet mag ondermijnen. Hierbij is het van belang

om rekening te houden met de verschillende mandaten, verschillende geografische reikwijdten en verschillende bevoegdheden van deze organisaties. Om in die context tot een effectieve bescherming van het mariene milieu te komen zal de BBNJ-overeenkomst een juiste verhouding tot deze verschillende organisaties moeten vinden, hen daar waar nodig moeten aanvullen en een mondiaal platform moeten bieden voor een meer gestructureerde raadpleging en onderlinge coördinatie. De Nederlandse inschatting is dat deze organisaties daartoe formeel betrokken moeten worden bij de BBNJ-overeenkomst. Zie ook de beantwoording van vraag 8 van de vragen van de leden Tjeerd de Groot en Sjoerdsma (beiden D66) over de VN Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ) van 21 februari 2022 (2022 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2191).

Vraag 10

Welke objectieve criteria om te kunnen beoordelen wanneer activiteiten op volle zee "aanzienlijke verontreiniging van of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu" teweegbrengen ondersteunt Nederland en welke niet? Past het niet beter bij de uitgesproken ambities van Nederland om al bij 'minor or transitory' (kleine en veranderlijke) veranderingen te onderzoeken wat de effecten op het zeemilieu zijn?

Vraag 11

Welke aanvullende standaarden om te bepalen of activiteiten milieueffectrapportage (m.e.r.) -plichtig zijn ondersteunt Nederland en welke aanvullende standaarden ondersteunt Nederland niet?

Antwoord op vragen 10 en 11

Op basis van de artikelen 204, 205 en 206 van het VN-Zeerechtverdrag hebben staten de verplichting om individueel of via bevoegde internationale organisaties procedures te ontwikkelen voor het uitvoeren van milieueffectrapportages (MERs). Op dit moment ontbreekt het echter aan een wereldwijd afgesproken procedure ter uitvoering van deze verplichting in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht. Het is de bedoeling dat de BBNJ-overeenkomst in een dergelijke procedure zal voorzien. Activiteiten op volle zee zijn op grond van het VN-Zeerechtverdrag MER-plichtig indien zij "aanzienlijke verontreiniging van of aanmerkelijke en schadelijke veranderingen in het mariene milieu" teweeg kunnen brengen (drempel of *threshold*). In de BBNJ-onderhandelingen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een lijst van objectieve criteria om te kunnen beoordelen wanneer deze drempel is bereikt. Momenteel is daar op internationaal niveau nog geen overeenstemming over. Daarnaast wordt in de komende onderhandelingen besproken of ook aanvullende criteria kunnen worden gebruikt om te bepalen of activiteiten MER-plichtig zijn. De EU en haar lidstaten staan open om het gebruik van aanvullende criteria en drempels te overwegen.

De drempel ‘gering of tijdelijk effect’ wordt tijdens de volgende onderhandelingen in augustus 2022 wederom besproken. Deze drempel wordt gezien als een lagere drempel, waardoor meer activiteiten MER-plichtig zouden worden. Meer rapporteren kan leiden tot positieve effecten voor de bescherming van biodiversiteit. Het kan echter ook leiden tot een situatie waarin uitvoering en handhaving overbelast worden. Een lagere drempel leidt daarom niet altijd tot effectievere bescherming. Bovendien is het ook voor ‘gering of tijdelijk effect’ niet duidelijk wanneer de drempel wordt bereikt. Ook daarover is internationaal nog geen overeenstemming bereikt.

Vraag 12

Wat is het Nederlandse standpunt en de inzet met betrekking tot de zogenaamde “access and benefit sharing of Marine Genetic Resources”?

Antwoord

Dit onderdeel van het onderhandelingspakket gaat over de regulering van de toegang tot mariene genetische bronnen alsmede de eerlijke en billijke verdeling van de opbrengsten daarvan. Ten aanzien van de verdeling van opbrengsten stelt Nederland zich op het standpunt dat het hierbij zou moeten gaan over de verdeling van niet-monetaire opbrengsten. Met andere woorden, geen monetaire vergoedingen, maar vrije overdracht van kennis, kunde en (gebruiks)technologie. Nederland meent dat dergelijke regulering zich moet uitstrekken tot zowel mariene genetische bronnen *in situ* als mariene genetische bronnen *ex situ*. Het BBNJ-verdrag mag niet de toegang tot de mariene genetische bronnen *in situ* (en vrijheid van wetenschappelijk onderzoek) belemmeren, maar gebruikers zijn wel gebaat bij (kosteneffectieve) afspraken die het mogelijk maken om bij feitelijke toepassing van deze technologie de herkomst van de bronnen vast te stellen. Verder dient de BBNJ-overeenkomst ook de toegang tot mariene genetische bronnen *ex situ* te faciliteren, bijvoorbeeld door informatie over collecties te delen en de voorwaarden voor toegang te standaardiseren. De BBNJ-overeenkomst dient daarbij de bestaande internationale regulering van intellectuele eigendomsrechten te respecteren en voor het verkrijgen van die rechten geen aanvullende eisen te stellen.

Vraag 13

Wat zal er nog ter sprake komen in de vijfde ronde en welke zaken staan het sluiten van het verdrag in de weg? Wat zal Nederland in de vijfde ronde inbrengen? Wat is een succesvolle uitkomst voor Nederland?

Antwoord

Het onderhandelingsproces vormt één geheel waarbij overeenstemming over alle onderwerpen moet worden bereikt. Zoals in bovenstaande beantwoording al is aangegeven zullen tijdens de vijfde ronde op een groot aantal onderwerpen knopen moeten worden doorgehakt. Dit moet leiden tot een eindresultaat dat in zijn geheel gezien voor Nederland aanvaardbaar is. Zoals aangegeven in de beantwoording van de vragen 4 en 5 zet Nederland in op zo

effectief mogelijke en toekomstbestendige afspraken over de bescherming van het mariene milieu. Om recht te doen aan het gehele onderhandelingspakket en zoveel mogelijk staten mee te krijgen, zijn compromissen nodig.

Vraag 14

Hoe is de inzet van Nederland tot stand gekomen? Klopt het dat deze inzet niet van tevoren kon worden getoetst door Kamerleden? Wat is de reden hiervoor?

Antwoord

In 2017 is de Kamer door de Minister van Buitenlandse Zaken geïnformeerd over de inzet van Nederland op oceanen door middel van een Kamerbrief¹ en de notitie “Toekomstbestendige Oceanen”. Daarin staat dat Nederland zich actief inzet voor het vastleggen van bindende afspraken over mariene gebiedsbescherming op volle zee, verplichte milieueffectrapportages voorafgaande aan nieuwe activiteiten op volle zee en voor goede internationale afspraken over de toegang tot en de verdeling van mariene genetische bronnen uit de volle zee.

De verdere Nederlandse standpuntbepaling wordt in EU-verband uitgewerkt, omdat de EU en haar lidstaten in de BBNJ-onderhandelingen gezamenlijk optreden en spreken met één stem. Ter voorbereiding op de overleggen op EU-niveau vindt afstemming plaats tussen de betrokken ministeries. In dit geval zijn dat de ministeries van Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Vraag 15

Wat betekent het niet afronden van het verdrag over de wereldoceanen voor de onderhandelingen over het biodiversiteitsverdrag?

Antwoord

Als het niet mogelijk blijkt om in het kader van het BBNJ-verdrag mondiale afspraken te maken over de bescherming van de biodiversiteit in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht, bemoeilijkt dat het bereiken van het doel van de bescherming van 30 procent van het zeeoppervlak in 2030. Dit doel is opgenomen in de EU-onderhandelingspositie in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag. Zonder het BBNJ-verdrag kunnen namelijk in de meeste zeegebieden buiten nationale rechtsmacht geen gebieden worden aangewezen waarin afspraken inzake biodiversiteitsbescherming op mondiaal niveau gelden. Ook zal het dan niet mogelijk zijn om ten aanzien van overtredingen begaan in deze gebieden maatregelen te treffen. In dat geval zal de huidige gefragmenteerde situatie blijven bestaan.

Vraag 16

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 543 en onderliggend stuk ‘Toekomstbestendige oceanen’.

Wat zijn de ambities waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd? Hoe zal Nederland deze proberen hoog te houden?

Antwoord

Zie de beantwoording van de vragen 4 en 5.

[1] NRC, 16 maart 2022, Als we nu niet handelen ligt onze toekomst onder water (<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/03/16/als-we-nu-niet-handelen-ligt-onze-toekomst-onder-water-a4102013>).

[2] Dagblad van het Noorden, 18 maart 2022, VN-conferentie over wereldzeëënverdrag zonder uitkomst afgerond (<https://dvh.nl/buitenland/VN-conferentie-over-wereldzee%C3%ABnverdrag-zonder-uitkomst-afgerond-27550351.html>).