

Fiche 1: Mededeling EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020

1. Algemene gegevens

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 Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020

Datum Commissiedocument

3 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 244

Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0244:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC(2011) 540 final

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_impact_assessment_part1_v4.pdf

Annex bij het Impact Assessment

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_impact_assessment_part2_v4.pdf

Behandelingstraject Raad

Na presentatie en bespreking in de Raadswerkgroep Milieu beoogt het Voorzitterschap eerste conclusies aan te nemen tijdens de Milieuraad van juni 2011. Een uitgebreidere inhoudelijke behandeling zal in de tweede helft van 2011 plaatsvinden.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Deze strategie is erop gericht het biodiversiteitsverlies tot staan te brengen en de EU sneller de omslag naar een hulpbronnenefficiënte en groene economie te doen maken. Nadat in maart 2010 onderkend is dat de 2010 doelstelling tot stopzetting van verlies van biodiversiteit niet gehaald wordt, is de Milieuraad overeengekomen dat het hoofddoel voor 2020 zal zijn " *het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten binnen de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van wereldwijd biodiversiteitsverlies op te voeren*". Daarnaast zijn tijdens de tiende bijeenkomst van partijen bij de Conventie betreffende Biologische Biodiversiteit in 2010 afspraken gemaakt over nieuwe mondiale doelen voor biodiversiteit in 2020 (zie Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 407, nr. 49).

De Commissie heeft dit hoofddoel uitgewerkt in zes doelen (met bijbehorende acties, maatregelen en aankondigingen van nieuwe voorstellen) voor 2020:

- volledige uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- verbetering van ecosystemendiensten en het herstel van minimaal vijftien procent van de gedegradeerde ecosystemen door de ontwikkeling van een groene infrastructuur;

- bredere toepassing van biodiversiteitsmaatregelen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid;
- gebruik van “maximale duurzame opbrengst” voor visserij en gezond visstandbeheer;
- aanpak van invasieve exoten;
- intensivering EU-bijdrage tot het afwenden van het wereldwijde verlies aan biodiversiteit.

Voor de financiering van de uitvoering van de strategie verwijst de Commissie vooral naar bestaande mogelijkheden (zoals het cohesiebeleid) en een efficiënter gebruik daarvan en geeft zij aan de mogelijkheid voor het gebruik van innovatieve financieringsmogelijkheden te gaan verkennen.

3. Kondigt de Commissie 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 en de gevolgen op het gebied van administratieve lasten in?

Bevoegdheid

De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De aanpak van het verlies van biodiversiteit is een grensoverschrijdend probleem dat moeilijk of niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden aangepakt. Bij de concrete verdere uitwerking van de aangekondigde acties zal per actie de subsidiariteit kritisch moeten worden bezien. Alleen voor invasieve exoten kondigt de Commissie concrete regelgeving aan. Een Europese regie op de grensoverschrijdende aanpak van invasieve exoten is wenselijk (denk bijvoorbeeld aan het nemen van invoermaatregelen voor bepaalde schadelijke soorten/insecten of de bestrijding van uitheemse plaagsoorten als brulkickers in grensstreken).

Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit is voorlopig positief. In de mededeling wordt een aantal acties aangekondigd dat de komende jaren verder uitgewerkt wordt. De uitgewerkte voorstellen voor die acties zullen te zijner tijd kritisch op proportionaliteit worden beoordeeld. Hierbij is voor Nederland van belang dat lidstaten voldoende flexibiliteit wordt geboden voor het bereiken van de gestelde doelen. Op die manier kan rekening worden gehouden met de verschillende nationale omstandigheden van de lidstaten. Ook voor derde landen, onder meer ontwikkelingslanden, die worden betrokken bij de uitvoering van de strategie is flexibiliteit van belang. Ten aanzien van de aangekondigde wetgeving voor invasieve exoten is het van belang dat deze zal uitgaan van een risicoanalyseprincipe.

Financiële consequenties

In het *impact assessment* geeft de Commissie een kwalitatieve inschatting van mogelijke kosten van de verschillende maatregelen. De Commissie doet voorstellen voor (re)allocatie van middelen en een betere benutting van bestaande middelen. Verder geeft de Commissie aan financiële middelen uit diverse bronnen te willen verhogen, maar maakt dat niet concreet. Naast voorziene kostenbesparingen of extra opbrengsten door de uitvoering van bepaalde maatregelen, zal een deel van de aangekondigde acties waarschijnlijk leiden tot hogere financiële lasten, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven. Budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Het kabinet is positief kritisch over de hoofdlijnen van de mededeling. Het definitieve oordeel per maatregel volgend op deze mededeling zal afhangen van de uiteindelijke vormgeving van de voorstellen. Uitvoerbaarheid van de nieuwe strategie is voor het kabinet een vereiste, en dat vraagt om afrekenbare, haalbare en betaalbare doelen en acties en een goede balans tussen economie en ecologie. Het is daarbij van belang dat voldoende flexibiliteit wordt geboden in de uitvoering.

Inhoudelijk

Vertrekpunt in de mededeling is dat, in aanvulling op de intrinsieke waarde, biodiversiteit en de bijbehorende ecosysteemdiensten een belangrijke economische waarde hebben. Deze strategie draagt bij aan andere EU-kerninitiatieven, zoals het kerninitiatief Grondstoffenefficiëntie.

Het kabinet omarmt deze benadering: biodiversiteit levert ons veel op. De wereldwijde aantasting van ecosystemen en ecosysteemdiensten (het *'life support system'*) kan een belemmering vormen voor een duurzame economische groei. Het is daarom van belang de economische waarde van (het behoud en duurzaam gebruik van) biodiversiteit een plek te geven in de besluitvorming en aan te sluiten bij mondiale besluitvormingsprocessen op dit gebied.

In de mededeling worden goede aanzetten geleverd voor de integratie van biodiversiteit in ander beleid. Zo speelt een duurzame landbouw, naast de functie van voedselproducent, een belangrijke rol bij de realisatie van maatschappelijke doelen zoals het behoud van biodiversiteit. Het kabinet kan zich dan ook vinden in de voorstellen om in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de mogelijkheid om het behoud van biodiversiteit door boeren verder te stimuleren. Daarbij blijft het kabinet voorstander van een flexibele en integrale aanpak van landbouw en maatschappelijke doelen in het landelijk gebied, gericht op het belonen van de gewenste bijdragen. Ook de verduurzaming van de visserij en de aandacht voor het betalen voor ecosysteemdiensten sluiten aan op Nederlandse inzet. Het kabinet onderschrijft het belang om biodiversiteit onderdeel te laten vormen van de duurzaamheidshoofdstukken in vrijhandelsakkoorden. Ten aanzien van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie blijft de Nederlandse inzet gericht op flexibele, haalbare en betaalbare uitvoering. Nederland vindt het belangrijk om er bij de uitwerking van het concept "groene infrastructuur" voor te zorgen dat deze goed aansluit op de huidige Nederlandse werkwijze van integrale ruimtelijke ordening en planontwikkeling in relatie tot de Ecologische Hoofdstructuur. Groene infrastructuur kan een bijdrage leveren aan de opvang van klimaateffecten.

Het kabinet vindt dat de samenhang in de aanpak van grote mondiale opgaven zoals voedselzekerheid, tegengaan van klimaatverandering en armoedebestrijding in de mededeling onderbelicht blijft.

In de mededeling wordt het belang van biodiversiteit voor het bedrijfsleven geschetst. Het kabinet vindt het dan ook belangrijk dat het bedrijfsleven wordt betrokken bij de uitvoering van de strategie, zodat de kansen om handelsketens en productieprocessen te verduurzamen ten volle worden benut. Daarnaast is het kabinet van mening dat maatregelen en voorstellen in kader van deze strategie ook moeten worden beoordeeld op hun effect op de biodiversiteit buiten de EU.

Financiering

Het kabinet zet vraagtekens bij de relatie tussen de omschreven ambities en de voorgestelde financieringsmogelijkheden. Het kabinet is positief over het streven om bestaande middelen beter te benutten en te zoeken naar middelen binnen de bestaande budgetten. Omdat de Commissie nog

niet vooruit kan lopen op de nieuwe Financiële Perspectieven blijft onduidelijk hoe eventuele extra financiering op Europees niveau wordt geregeld. De Commissie kondigt aan de komende jaren nog met voorstellen te zullen komen. Het kabinet vindt dat onvoldoende is gekeken naar de kosten en baten van de verschillende maatregelen en uitvoering van de strategie. Er wordt in het *impact assessment* bijvoorbeeld nauwelijks ingegaan op kosten en baten voor het bedrijfsleven. Verder mist het kabinet een goede analyse van de haalbaarheid van de acties. In het *impact assessment* wordt alleen gekeken naar de haalbaarheid van de gestelde doelen. Het kabinet acht het gezien de huidige budgettaire mogelijkheden niet wenselijk additionele financiële verplichtingen aan te gaan. Voorgestelde acties op het gebied van monitoring en rapportage zouden verder, afhankelijk van de nadere uitwerking, kunnen leiden tot een toename van administratieve lasten voor de overheid. De voorstellen zullen hierop kritisch door het kabinet worden beoordeeld om toename van administratieve lasten te voorkomen.