

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2262

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling internationale oceaan governance

Fiche: Wijziging antidumping- en antisubsidiewetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2263)

Fiche: Mededeling hernieuwd partnerschap met de ACS-landen (Kamerstuk 22 112, nr. 2264)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling internationale ocean governance

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Internationale ocean governance: een agenda voor de toekomst van onze oceanen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 november 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2016)49
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2016:49:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken. Het Maltese voorzitterschap is voornemens op 7 maart 2017 Raadsconclusies over dit onderwerp vast te laten stellen.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Deze gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (hierna: hoge vertegenwoordiger) bouwt voort op de consultatie door de Europese Commissie over internationale ocean governance uit 2015. Tevens geeft deze mededeling invulling aan de opdracht die Eurocommissaris Vella bij zijn aanstelling kreeg van Commissievoorzitter Juncker om deel te nemen aan het vormgeven van internationale ocean governance in de VN, andere multilaterale fora en bilateraal met mondiale kernpartners.

De Commissie refereert aan mondiale afspraken en schrijft daarover in de mededeling:

«Op de Rio+20-top¹ hebben de staats- en regeringshoofden zich ertoe verbonden de oceanen en de mariene ecosystemen te beschermen en te herstellen, de zeerrijkdommen op duurzame wijze te beheren overeenkomstig het internationaal recht, en werk te maken van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. De EU wil zich inzetten voor deze geïntegreerde benadering. De instandhouding en het duurzame gebruik van de oceanen is een van de 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG 14) van de VN-agenda voor duurzame ontwikkeling 2030. Voor het eerst worden de instandhouding en het duurzame gebruik van de oceanen samen met de meest prangende duurzaamheidskwesties op de overkoepelende mondiale beleidsagenda aangepakt en verwerkt in verscheidene SDG's en streefcijfers². De internationale gemeenschap moet deze verbintenissen nu omzetten in daden. De EU wil zich inzetten voor dit doel en voor de verwezenlijking hiervan.»

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>.

² De oceanen en kusten zijn onderwerp van SDG 14 (oceanen), maar eveneens van een aantal andere SDG's, waaronder armoedebestrijding (SDG 1), voedselzekerheid en duurzame landbouw (SDG 2), gezondheid (SDG 3), schoon water en sanitaire voorzieningen (SDG 6), moderne energie (SDG 7), groei en werkgelegenheid (SDG 8), klimaat (SDG 13), ecosystemen en biodiversiteit (SDG 15) en partnerschappen (SDG 17).

Met het oog op veilige, beveiligde, schone en op duurzame wijze beheerde oceanen stellen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger 14 actielijnen voor met ruim 50 maatregelen op drie prioritaire actiegebieden:

1. verbeteren van het kader voor internationale oceaan governance;
2. verminderen van de druk op de oceanen en de zeeën en het creëren van de omstandigheden voor de ontwikkeling van een duurzame blauwe economie; en
3. versterken van internationaal onderzoek en de gegevensbasis betreffende de oceanen.

Het gaat de Commissie en hoge vertegenwoordiger als eerste om het opvullen van hiaten in het raamwerk van internationale oceaan governance. Ze geven aan te zullen samenwerken met de lidstaten en de internationale partners om te zorgen voor de goedkeuring, ratificering en uitvoering van belangrijke wereldwijde instrumenten voor oceaan governance. Het gaat daarbij om het bevorderen van de implementatie van afgesproken multilaterale instrumenten die nog niet van kracht zijn geworden, de ontwikkeling van een juridisch bindend instrument voor het in stand houden en duurzaam gebruik van mariene biologische diversiteit in gebieden buiten de nationale rechtsmacht (inclusief de geplande uitvoeringsovereenkomst daarvoor) en het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) over werk in de visserijsector. Tevens willen de Commissie en hoge vertegenwoordiger met de lidstaten en andere partijen nagaan welke vrijwillige, niet-wetgevende en aanvullende stappen ondernomen kunnen worden om oceaan governance te ondersteunen.

De actielijnen betreffen verder:

- versterking van de coördinatie en samenwerking tussen internationale organisaties en het doen van voorstellen voor op te zetten partnerschappen voor oceaanbeheer, inclusief capaciteitsopbouw;
- garanderen van de veiligheid en beveiliging van zeeën en oceanen;
- implementatie van de afspraken uit het Klimaatakkoord van Parijs en de schadelijke gevolgen van klimaatverandering voor de oceanen, kusten en ecosystemen beperken;
- bevorderen van regionaal visserijbeheer en samenwerking in belangrijke oceaangebieden;
- bestrijden van illegale visvangst en het duurzaam beheer van de voedselvoorraden van de oceanen wereldwijd versterken, en verbieden van schadelijke visserijsubsidies;
- bevorderen van maritieme ruimtelijke planning op mondiaal niveau;
- het doel realiseren van het in stand houden van 10% van de mariene en kustgebieden en doeltreffend beheer van mariene gebieden bevorderen, en bestrijden van zwerfvuil op zee en «plastic soep», waarbij een relatie wordt gelegd met de reeds voorziene herziening van de havenontvangstvoorzieningen richtlijn (2000/59/EC);
- een coherente EU-strategie opstellen voor oceaanobservatie, data en berekening van mariene natuurlijk kapitaal en ecosystemendiensten, en versterken van investeringen in «blauwe» wetenschap en innovatie voor ecologische en economische doelen;
- oprichten van internationale partnerschappen voor oceaanonderzoek, -innovatie en wetenschap;
- een EU forum van belanghebbenden, gewijd aan de wereldzeeën en oceanen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De oceanen spelen een cruciale rol in de mondiale vraagstukken van klimaat en voedselzekerheid. Duurzaam beheer van de oceanen is dan ook essentieel. Zolang kennis van effecten van groeiend en nieuw gebruik ontbreekt, zal men voor het toelaten en reguleren van activiteiten uit moeten gaan van het voorzorgsbeginsel. Daarnaast biedt duurzaam beheer kansen zoals nieuwe vormen van visserij en duurzame economische ontwikkelingen in andere maritieme en mariene sectoren. Om aan bovengenoemde ambities invulling te geven is internationale samenwerking op verschillende terreinen noodzakelijk.

Nederland beschouwt internationale oceaan governance, zowel binnen en buiten de rechtsmacht van landen, als een belangrijke randvoorwaarde om de in VN verband afgesproken Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor 2030 te bereiken. Het kabinet bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde door leemtes hierin op te vullen. Binnen de Verenigde Naties wordt onderhandeld over een nieuwe uitvoeringsovereenkomst onder het VN-zeerechtverdrag (UNCLOS) betreffende mariene biodiversiteit buiten de jurisdictie van kuststaten. Samen met de EU is Nederland hier voorstander van.

Het kabinet heeft in zijn reactie³ op de consultatie van de Europese Commissie over verbeteringen in internationale oceaan governance de onderstaande punten geïdentificeerd waarop verbeteringen nodig en mogelijk zijn:

- De sectorale aanpak en mandaten voor effectieve oceaan governance worden te sterk bepaald door verschillende economische en financiële belangen van partijen;
- Het belang van gezonde oceanen als klimaatmitigator en voor voedselproductie, economische groei en voedselzekerheid wordt te weinig onderkend;
- De mondiale uitwerking van een duurzaam visserijbeleid is onvoldoende in lijn met de duurzaamheidsdoelen van de EU en VN;
- Er zijn te weinig publieke en private investeringen om de transitie naar gezonde oceanen te realiseren en onvoldoende directe betrokkenheid van de private sector;
- Er is onvoldoende sprake van bevordering en uitwisseling van innovatie in relatie tot het gebruik van de oceanen en zeeën;
- Het toegenomen oceaangebruik kan een bedreiging vormen voor het cultureel erfgoed onder water. Het beheer en behoud van onderwatererfgoed in gebieden buiten de nationale rechtsmacht van kuststaten vereist internationale samenwerking.

Het kabinet werkt conform toezegging aan de Tweede Kamer van 18 maart 2016⁴ aan een oceanennotitie. Aanleiding was het onderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) naar de Nederlandse inzet voor de internationale rechtsorde. Deze oceanennotitie zal begin 2017 worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland beoordeelt de voorliggende mededeling in zijn geheel als positief.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2049 van 11 januari 2016.

⁴ Kamerstuk 31 271, nr. 22.

De Commissie en hoge vertegenwoordiger nemen initiatief om in samenspraak met lidstaten en internationale partners verbeteringen door te voeren in de gezamenlijke opgave van het verbeteren van oceaan governance. Een groot deel van het beleid en de acties die de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voorstellen zijn een voortzetting van bestaand Europees beleid. Aangezien de EU door haar ecologische voetafdruk zelf bijdraagt aan de bestaande bedreigingen van oceanen en zeeën en hier ook de gevolgen van ondervindt, is een aanpak op EU niveau geëigend.

Nederland is het eens met de probleemdefinitie van de Europese Commissie, namelijk de onvoldoende acceptatie, navolging en gefragmenteerde aanpak bij de uitvoering van internationale afspraken over de oceaan en zeeën. Dit geldt zowel ten aanzien van gebruiksfuncties zoals visserij en scheepvaart als ten aanzien van bijvoorbeeld de bescherming van het mariene milieu, het onderwater cultureel erfgoed en het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Daarom steunt Nederland de integrale benadering die de Commissie en hoge vertegenwoordiger in de mededeling voorstaan. De Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor 2030 kunnen als leidraad worden gezien en worden uitgewerkt in partnerschappen met alle relevante actoren. Elke inzet dient tevens in lijn te zijn met andere doelen, zoals vastgelegd in bijvoorbeeld de Zero Hunger Challenge, het VN Klimaatverdrag, HABITAT III, het VN Biodiversiteitsverdrag en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Nederland steunt het voornemen met betrekking tot onderzoek en verbetering van de wetenschappelijke kennispositie over de oceanen en zeeën.

De drie prioritaire aandachtgebieden kunnen inhoudelijk op steun van Nederland rekenen. Bij aandachtsgebied (1) gaat het in ieder geval over het verbeteren van het kader voor internationale oceaan governance. De specifieke maatregelen die de Commissie voorstelt in de mededeling zijn in lijn met de punten die Nederland heeft aangedragen bij haar reactie op de consultatie. Nederland ziet daarbij overigens ook een grote meerwaarde in goed functionerende regionale programma's en conventies zoals OSPAR⁵ en VN samenwerkingsverbanden zoals IMO in het leveren van regionaal en mondiaal maatwerk om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te implementeren. In dat licht vraagt Nederland ook aandacht voor duurzame omgang met de oceanen in het belang van wereldwijde (toekomstige) voedselzekerheid.

Tijdens de behandeling in de Raad zal Nederland de Commissie vragen of er extra inzet en middelen van lidstaten gevraagd worden om de beoogde doelen te bereiken. Met de andere lidstaten zal onder Maltees voorzitterschap worden gewerkt aan een duidelijk overzicht van de acties die de lidstaten zelf reeds ondernemen in het kader van oceaan governance en de gerelateerde ontwikkelingsdoelen voor 2030. Voorbeelden hiervan zijn de inspanningen voor de aanpassing van het zeerechtverdrag, de internationale initiatieven rondom *blue growth* en voedselzekerheid⁶ en de ondersteuning van het *ocean clean up* project⁷, waarvoor testruimte op de Noordzee en financiële ondersteuning is geboden.

⁵ Deze conventie heeft de bescherming ten doel van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee). Partijen zijn 15 West-Europese kuststaten (waaronder Nederland) en de Europese Commissie.

⁶ Voortbouwend op de *Global Oceans Action Summit for Food Security and Blue Growth: de oceanentop* die van 22 tot 25 april 2014 door Nederland georganiseerd werd in Den Haag, in nauwe samenwerking met de Wereldbank en FAO alsmede met Grenada, Indonesië, Noorwegen en de Verenigde Staten.

⁷ <https://www.theoceancleanup.com/milestones/north-sea-prototype/>.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwacht wordt dat deze mededeling zowel door de Raad als het Europees Parlement met goedkeuring wordt ontvangen. Verwacht wordt ook dat meerdere EU lidstaten op onderdelen van de mededeling en bij specifieke voorgenomen acties de bevoegdheid van de Europese Commissie en de rol van de lidstaten willen bewaken. Tevens willen de lidstaten, zo blijkt uit een eerste gedachtewisseling in de Raadswerkgroep, meer nadruk leggen op de inzet van de lidstaten zelf. De door het Maltese voorzitterschap beoogde Raadsconclusies over oceaan governance zullen worden gebruikt om de agenda's en acties van de lidstaten en de acties die de Commissie voorstelt op elkaar af te stemmen.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheidsvraag is positief. De mededeling betreft een heel scala aan beleidsterreinen. De onderwerpen in de mededeling betreffen zowel de exclusieve bevoegdheid van de EU (biologische rijkdommen van de zee in het kader van het visserijbeleid) als gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten (milieu, energie, onderzoek, technologische ontwikkeling, de ruimte en EU buitenlandbeleid). De EU heeft bevoegdheden op deze terreinen. Bij verdere concretisering van de verschillende acties die de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voorstellen, waaronder het aangaan van partnerschappen, kan per voorstel een nadere analyse van de bevoegdheidsvraag aan de orde zijn.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteitsvraag is positief.

Wegens het grensoverschrijdende karakter van oceaan governance kan de aanpak het beste op EU niveau worden belegd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteitsvraag is positief. De Commissie kondigt in deze mededeling geen nieuwe wet- of regelgeving aan. De complexiteit van de opgaven voor oceanen, zeeën en aangelegen kustgebieden en de veelheid aan internationale samenwerkingsverbanden vragen om een geïntegreerde aanpak. Een gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor coherentie en samenhang van EU acties van Commissie, lidstaten en andere partners is daarom proportioneel.

d) Financiële gevolgen

De Commissie en hoge vertegenwoordiger geven aan de benodigde middelen voor de voorgestelde acties vrij te maken binnen daarvoor bestaande Europese gelden. Ten aanzien van de kennisacties wordt voorgesteld om (bestaande en/of nog te alloceren) middelen van de EU en de lidstaten te bundelen met internationale partners; dit zal per geval bekeken moeten worden. Nederland is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en

dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbe-
grotting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Deze mededeling integreert al bestaand EU beleid en middelen. Er
worden zodoende geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve
lasten voorzien.