

Vergaderjaar 1998–1999

26 407

Biodiversiteit

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR-
BEHEER EN VISSERIJ EN DE MINISTERS VAN VOLKSHUIS-
VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 december 1998¹

**Verslag van de 4^e Conferentie van Partijen bij het Verdrag inzake
Biologische Diversiteit en Evaluatie van het Strategisch Plan van
Aanpak Biologische Diversiteit.**

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Buitenlandse Zaken inzake het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit² op 19 oktober 1995 (II '95-'96 24 400 XIV, nr. 37) hebben wij u toegezegd te rapporteren over de voortgang bij de uitvoering van het SPA Biodiversiteit en over de Nederlandse inzet bij de Conferentie van Partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit. Ook hebben wij u toegezegd na drie jaar een evaluatie te zullen maken van het SPA Biodiversiteit.

De evaluatie van het SPA Biodiversiteit gaat hierbij.³

Met deze brief rapporteren wij u, mede namens de bewindspersonen van Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken over de 4^e Conferentie van Partijen bij het Verdrag (Bratislava, 2–15 mei 1998) en geven wij onze reactie op de evaluatie van het SPA Biodiversiteit⁴

**1. Verslag van de 4^e Conferentie van Partijen bij het Verdrag
inzake Biologische Diversiteit, Bratislava, 4–15 mei 1998**

De 4^e Conferentie van Partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, gehouden te Bratislava, Slowakije, van 4–15 mei 1998⁵ stond in belangrijke mate in het teken van een analyse van de voortgang van eerder behandelde thema's en het vaststellen van de prioriteiten voor de komende jaren.

¹ Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 17 februari 1999.

² Hierna te noemen: Het SPA Biodiversiteit.

³ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

⁴ In de evaluatie is opgenomen de voortgang van de 30 projecten die in het kader van het SPA Biodiversiteit zijn gestart. Daarmee wordt aangesloten bij de vorige voortgangsrapportage van het SPA Biodiversiteit die wij u op 23 oktober 1996 toezonden (N96-6492).

⁵ Hierna te noemen «de Conferentie».

Tijdens de Conferentie zijn werkprogramma's vastgesteld voor de bescherming en duurzame benutting van de volgende ecosystemen: 1) kusten en zeeën, 2) zoetwaterecosystemen en 3) bossen. De uitvoering van de programma's is een gezamenlijke taak voor overheden, het Secretariaat van het Verdrag, internationale organisaties en wetenschappelijke instellingen. Voor de financiering kunnen ontwikkelingslanden een beroep doen op het Global Environment Facility (GEF). Nederland zal de uitvoering van deze werkprogramma's internationaal actief ondersteunen. Tevens zal de Regering de gevolgen van de werkprogramma's voor het Nederlandse beleid in beeld brengen in het kader van de herziening van het nationale beleid voor biodiversiteit.

Het gezamenlijke werkprogramma van het Verdrag en de FAO op het vlak van agrobiodiversiteit is nog in ontwikkeling; de aanzetten hiertoe ondervonden waardering. De FAO werd verder opgeroepen prioriteit te geven aan de afronding van de onderhandelingen over de toegang tot genetische hulpbronnen (de zogenaamde International Undertaking on Plant Genetic Resources). Voor veel landen, waaronder Nederland, kan het resultaat van deze onderhandelingen een protocol zijn bij het Verdrag. De bespreking over de rol van inheemse en lokale groeperingen met een traditionele levensstijl bij de uitvoering van het Verdrag, zoals verwoord in verdragsartikel 8j, leidde tot intensieve discussies, met name als gevolg van de afhoudende positie van Latijnsamerikaanse landen, waarvan enkele voorstelden om niet-gouvernementele groeperingen (NGO's) uit te sluiten van de onderhandelingen over dit onderwerp. De meeste andere landen, waaronder Nederland, gaven aan juist veel belang te hechten aan participatie van NGO's bij het Verdrag, juist ook bij de discussie over artikel 8j¹. Uiteindelijk is bij het onderwerp biodiversiteit de betrokkenheid van NGO's en inheemse bevolkingsgroepen tijdens de Conferentie groot geweest. Besloten is een aparte werkgroep in te stellen om te komen tot een werkprogramma.

Met name door initiatieven van Duitsland is aandacht besteed aan de ontwikkeling van richtlijnen voor duurzaam toerisme. Door meerdere landen is gepleit voor de ontwikkeling van internationale richtlijnen. De Conferentie heeft besloten aan dit thema nader aandacht te besteden in 2000, in nauwe samenhang met de aandacht hiervoor tijdens de 7^e bijeenkomst van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling.

De onderhandelingen over een protocol voor de veiligheid van biotechnologie (biosafety) naderen hun ontknoping. Naar verwachting zal tijdens een speciale Conferentie in februari 1999 het protocol kunnen worden vastgesteld. Aan de hand hiervan zullen adequate maatregelen worden getroffen inzake veiligheidsaspecten van het grensoverschrijdend verkeer van genetisch gemodificeerde organismen.

Het merendeel van de landen die Partij zijn bij het Verdrag en ook de Europese Gemeenschap presenteerden tijdens de Conferentie een nationaal rapport over beleid en uitvoering van het Verdrag op nationaal niveau². Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat intensief wordt gewerkt aan het uitwerken van de doelstellingen van het Verdrag in concrete maatregelen.

Opvallend is dat de meeste landen veel belang hechten aan het oppakken van eigen verantwoordelijkheden van sectoren als landbouw, bosbouw, visserij en de industrie. In een intensieve dialoog tussen de verantwoordelijke overheden en maatschappelijke vertegenwoordigers wordt per sector het belang van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in kaart gebracht. Vervolgens ontwikkelen de sectoren zelf hun actieplannen.

¹ Artikel 8j luidt: Elke Verdragsluitende Partij dient voorzover mogelijk en passend, met inachtneming van haar nationale wetgeving, de kennis, vernieuwingen en gebruiken van autochtone en plaatselijke gemeenschappen, die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en waarop hun tradities zijn gebaseerd, te eerbiedigen, te beschermen en in stand te houden, en de toepassing daarvan op grotere schaal te bevorderen, met de instemming en de deelneming van de dragers van die kennis, vernieuwingen en gebruiken, en de eerlijke verdeling van de voordelen van de toepassing van die kennis, vernieuwingen en gebruiken te stimuleren.

² Het Nederlandse rapport was reeds gereed ten tijde van de 3^e Conferentie van Partijen bij het Verdrag (Argentinië, 1996) en is aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij het verslag van het Nederlands optreden bij die conferentie. De titel van het rapport is: «National report on Biological Diversity – Government of the Netherlands».

Verderop in deze brief wordt ingegaan op de wijze waarop de regering een vergelijkbare ontwikkeling in gang wil zetten in Nederland. Bhutan, Benin, Costa Rica en Nederland hebben in aanvulling op hun nationale rapportages tevens een gezamenlijk rapport gepresenteerd over de onderlinge samenwerking op het vlak van biodiversiteit in het kader van de Duurzame Ontwikkeling Verdragen. Er was veel belangstelling voor het rapport (gaat hierbij)¹.

De Nederlandse inzet tijdens Conferentie kan geslaagd worden genoemd. Via de EU is een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de genomen besluiten. Nederland werd gekozen in het Bureau van de Conferentie. Van de twee parallelle vergaderingen van de Conferentie werd er één door Nederland voorgezeten. Tenslotte heeft Nederland twee drukbezochte en goedlopende informele bijeenkomsten georganiseerd over het behoud van agrobiodiversiteit op bedrijfsniveau en over de zogenaamde ecosysteembenadering. Het rapport dat de Nederlandse delegatie over laatstgenoemd onderwerp presenteerde, werd door de Conferentie aanvaard.

2. Beleidsreactie op de evaluatie van het SPA Biodiversiteit

Inleiding

Nederland heeft nationaal en internationaal gekozen voor een actieve opstelling bij de implementatie van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit².

De doelstelling van het Verdrag is drieledig: behoud van biodiversiteit, duurzaam gebruik van de onderdelen van biodiversiteit en een eerlijke verdeling van de baten van dat gebruik. De drie elementen van de doelstelling zijn onderling gelijkwaardig en dienen te worden verwerkt in alle relevante beleidsterreinen.

Deze doelstelling was ook de basis voor het SPA Biodiversiteit.

In het SPA Biodiversiteit wordt gewezen op bestaande beleidskaders op het gebied van natuur, water, ruimte, milieu, ontwikkelingssamenwerking, landbouw, visserij en handel.

Daarin werken de doelen van het Verdrag door.

In aanvulling op dit beleid zijn in het SPA Biodiversiteit 30 acties geformuleerd. Daarmee is beoogd de doorwerking van het beleid te versterken en de afname van de biodiversiteit in de natuur en de landbouw te keren en het duurzaam gebruik en de eerlijke verdeling van de baten te bevorderen. De evaluatie betreft de vraag in hoeverre dat met de uitvoering van het SPA is geslaagd.

Beleidsreactie

Uit de evaluatie blijkt dat de actiegerichte benadering die in het SPA Biodiversiteit is gevolgd op meerdere punten succesvol is:

- Er zijn goede aanzetten voor de operationalisering van de biodiversiteitsdoelstellingen in de beleidsvelden natuur, milieu, ruimtelijke ordening, water, agrobiodiversiteit, ontwikkelingssamenwerking, onderzoek en onderwijs.
- De Nederlandse capaciteit gericht op het verwerven van kennis over, en het behouden van, mondiale biodiversiteit is in belangrijke mate versterkt, evenals het beleidsondersteunend onderzoek. Dit wordt de komende jaren voortgezet. De departementen en de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) hebben de komende jaren ruim 33 miljoen gulden ter beschikking om het onderzoek te stimuleren.
- De internationale politiek-bestuurlijke aandacht is versterkt. Nederland vervult verder een voortrekkersrol bij het bevorderen van de integratie

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Hierna te noemen: «het Verdrag».

van de doelstelling van het Verdrag in beleid, programma's en projecten van internationale instellingen en wij zijn voornemens deze rol de komende jaren te behouden. Met deze activiteiten draagt Nederland ook bij aan de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen onder andere door kennisoverdracht en het versterken van expertise in ontwikkelingslanden. Aparte aandacht verdient de actieve rol die Nederland internationaal speelt op het gebied van de agrobiodiversiteit. Mede door Nederlandse inzet wordt door de FAO en het Secretariaat van het Verdrag een gezamenlijk werkprogramma agrobiodiversiteit ontwikkeld. Daarnaast is Nederland de grootste donor van het Biodiversity Development and Conservation Programme waarin wereldwijd projecten zijn ondergebracht gericht op het in situ en ex situ behoud van genenbronnen. Nationaal wordt een beleidsstandpunt voorbereid over de genenbanken.

Ik ben verheugd te constateren dat er – zoals uit de Natuurverkenningen 1997 en de Natuurbalans 1998 blijkt – inmiddels positieve ontwikkelingen zijn te constateren ten aanzien van het behoud van ecosystemen en soorten. Er moet echter nog veel gebeuren om de negatieve trend van de afgelopen decennia geheel te keren. Mede door bovengenoemde positieve effecten van de uitvoering van het SPA Biodiversiteit zijn de voorwaarden gecreëerd om daar de komende jaren met kracht mee door te gaan.

Uit de evaluatie blijkt voorts, dat de in het kader van het SPA Biodiversiteit in gang gezette activiteiten op een aantal terreinen nog moeten worden versterkt.

Hiervoor zijn nodig een helder conceptueel kader en een concrete beleidsagenda, waarin de verdragsdoelstellingen zijn uitgewerkt voor de economische sectoren, provincies, gemeenten en waterschappen en maatschappelijke organisaties. Er zal worden gestreefd naar breed gedragen duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taakstellingen. Zoals al is aangekondigd in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 zal de regering hiervoor een visie ontwikkelen. Het kabinet heeft het voornemen deze visie en het aanvullende beleid dat nodig is om de Verdragsdoelstellingen verder te realiseren in de vorm van een beleidsnota biodiversiteit nog in 1999 uit te brengen.

Hierin zal op de volgende wijze op de conclusies van de evaluatie van het SPA Biodiversiteit worden ingegaan:

- Het beleid op het gebied van milieu, water en ruimtelijke ordening moet nog worden aangescherpt om over de gehele breedte van de biologische diversiteit in ons land de tendens van achteruitgang of onvoldoende herstel te keren. Om voldoende doorwerking te bereiken, zullen lastige keuzen gemaakt moeten worden tussen verschillende claims op schaarse voorraden zoals water en ruimte. Tegelijkertijd kan de biodiversiteit een bindend element zijn bij het oplossen van problemen op het snijvlak met natuur, landbouw, visserij, toerisme en recreatie. Omdat de Verdragsdoelstellingen nog onvoldoende doorwerken in de economische sectoren zal in de Nota Biodiversiteit de integratie van biodiversiteitsdoelstellingen in het sectorale beleid worden uitgewerkt.
- Het kabinet is zich er eveneens van bewust dat tal van Nederlands handelen vergaande effecten heeft op biodiversiteit in het buitenland. De SPA-actie om deze effecten beter in beeld te krijgen, zal met kracht worden voortgezet om daar indien nodig en mogelijk consequenties aan te verbinden.
- Er is te weinig communicatie tussen de rijksoverheid, de provinciale en gemeentelijke overheden en de maatschappij over biodiversiteit in het algemeen en over de specifiek gewenste resultaten van de SPA-acties.

Het SPA Biodiversiteit biedt (te) weinig aanknopingspunten om in te spelen op gangbare activiteiten en nieuwe initiatieven in de maatschappij die een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de Verdragsdoelstellingen. Het probleem van de geringe communicatie komt voort uit onduidelijkheid over de betekenis van het begrip biodiversiteit en onduidelijkheid over de eigen rol en verantwoordelijkheid van de maatschappelijke actoren voor de Verdragsdoelstellingen.

In de Nota Biodiversiteit die de regering zal opstellen in nauw overleg met andere overheden, economische sectoren en maatschappelijke organisaties, zal de betekenis van de biologische diversiteit voor de samenleving en de economie worden verduidelijkt. De SPA-acties ter stimulering van lokale initiatieven en voorlichting naar consumenten over biodiversiteit bevinden zich nog in de ontwikkel- en onderzoeksfase. Het verband met lokale Agenda 21-activiteiten die veelal ook gericht zijn op natuur en milieu, zal worden versterkt. Met deze activiteiten streeft de regering ernaar het begrip van de betekenis van biologische diversiteit voor de samenleving te verbeteren en de mogelijkheden om aan te haken bij bestaande en nieuwe initiatieven te vergroten.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens