

6.4.2.3 Er moet in een zeer krachtig mechanisme worden voorzien dat kan toezien op de doeltreffendheid van de programma's voor ontwikkelingshulp op het gebied van het maatschappelijk middenveld. In deze context kan het EESC een belangrijke rol spelen.

6.4.2.4 De planning van de programma's voor ontwikkelingshulp moet worden afgestemd op de reële behoeften van het maatschappelijk middenveld. In het kader van de ontwikkelingshulp die gericht is op het scheppen van nieuwe instellingen van dit middenveld kan uitgebreid gebruik worden gemaakt van technische ondersteuning door het EESC.

6.4.2.5 Na afloop van het door het EESC georganiseerde Forum voor de Westelijke Balkan kunnen de contactgroep van het EESC en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan een vaste technische werkgroep oprichten. Deze groep kan de middenveldorganisaties bijstaan bij het opstellen van een strategische en operationele agenda en de uitwisseling goede praktijken en knowhow ter

versterking van het maatschappelijk middenveld tussen de EU-lidstaten en de landen van de Westelijke Balkan ondersteunen.

6.4.2.6 In de financiële vooruitzichten van de EU voor de periode 2007-2013 moet er in het kader van de doelstelling „territoriale samenwerking” ook rekening worden gehouden met de financiële middelen die voor hulp aan derde landen zullen worden uitgetrokken. De financieringsmechanismen voor derde landen moeten eenvoudiger worden, uiteraard zonder de huidige transparantie in het gedrag te brengen, en moeten via nabuurschapsprogramma's ondersteund worden. De ervaring met programma's als CADSES moet worden gebruikt en verspreid.

6.4.2.7 Bij het uitstippelen van programma's voor ontwikkelingshulp aan het maatschappelijk middenveld moet de EU ook rekening houden met de ontwikkelingsprogramma's van andere internationale organisaties. De samenwerking met programma's en bijzondere diensten van de VN moet worden verdiept en op een operationeel niveau worden gebracht.

Brussel, 17 mei 2006.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld

(2006/C 195/24)

Het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad heeft in een brief d.d. 13 september 2005 het Europees Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 262 van het EG-Verdrag, verzocht een verkennend advies op te stellen over de *EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld*.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 18 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Biodiversiteit is de basis en de waarborg voor het leven op onze planeet. Alleen al uit economisch eigenbelang zal de mens zich moeten bekommeren om de stabiliteit van de ecosystemen. Bovendien dient uit een gevoel van verantwoordelijkheid jegens de schepping de soortenrijkdom bewaard te worden. Bescherming van biodiversiteit is niet zomaar een „luxe” die men zich veroorloven kan of waar men van af kan zien.

1.2 De mens is zelf de grootste vruchtgebruiker van de biodiversiteit, maar hij is inmiddels ook de hoofdschuldige aan de achteruitgang ervan.

1.3 De toestand van de biodiversiteit in Europa blijft hoogst zorgwekkend. De tot nu toe door de EU genomen maatregelen

hebben de negatieve trend van de afgelopen decennia niet kunnen stoppen.

1.4 Het is een goede zaak dat zowel alle EU-instellingen als de lidstaten zich er als ondertekenaars van het verdrag tot behoud van biodiversiteit toe verplicht hebben om de negatieve trend niet slechts te stoppen, maar ook om te buigen.

1.5 Maar er gaapt een enorme kloof tussen mooie voornameers en de werkelijkheid; de overheid heeft voor de bescherming van de biodiversiteit nog niet gedaan wat van haar verwacht mag worden. Eigenlijk zou zij hier een voorbeeldfunctie moeten vervullen, maar in plaats daarvan brengen haar plannen en programma's de biodiversiteit vaak alleen maar verder in gevaar. Daar komt nog bij dat in de financieringsperiode 2007-2013 juist op die beleidsterreinen bezuinigingen zijn gepland die voor de bescherming van de biodiversiteit van het grootste belang zijn.

1.6 De achteruitgang van de biodiversiteit is een sluipend proces dat nu al vele jaren aan de gang is. Aangezien steeds minder mensen direct contact hebben met hun natuurlijke omgeving, voelt men zich vaak weinig aangesproken en is er als gevolg daarvan weinig politieke pressie. Dit mag voor politici echter geen excuus zijn om niets te doen; zij moeten juist tegenstrategieën ontwikkelen.

1.7 Terwijl het maatschappelijk middenveld beter over de achtergronden en de zin van de bescherming van biodiversiteit moet worden geïnformeerd, dienen lokale, regionale en nationale ambtenaren onderwijs- en opleidingsmaatregelen te nemen. Veel mensen weten niet eens waar het over gaat en vaak ontbreekt de motivatie.

1.8 De door het EU-voorzitterschap overwogen campagne tot behoud van de biodiversiteit is een goede zaak. Het maatschappelijk middenveld kan hierbij praktische bijdragen leveren en — zeer belangrijk — de mensen doen inzien wat er op het spel staat. Zo'n campagne kan echter de tekorten waarvan de EU zelf gewag heeft gemaakt, niet ongedaan maken en mag ook onder geen beding de indruk wekken dat de problemen uitsluitend of voornamelijk het gevolg zijn van een te geringe inzet van het maatschappelijk middenveld.

1.9 Er zijn meer positieve praktische voorbeelden en modelprojecten nodig, en meer activiteiten waardoor men zich bewust wordt van de zin en het nut van landschappen en biodiversiteit. Ook zullen prominente figuren uit het openbare leven zich hiervoor moeten engageren. Uiteindelijk gaat het erom de basisvoorwaarden van het menselijk leven in stand te houden.

2. Belangrijkste onderdelen en achtergrond van het advies

2.1 In een brief van 13 september 2005 heeft het Oostenrijkse voorzitterschap het EESC verzocht, een verkennend advies op te stellen over het onderwerp „de EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld”. In de brief wordt er op gewezen dat een dergelijk advies de Raad en de Commissie inhoudelijk en politiek van pas zou kunnen komen bij hun voornemen om de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 tot staan te brengen ⁽¹⁾.

2.2 Volgens de brief zou het EESC kunnen onderzoeken

- wat de oorzaken zijn van het verlies aan biodiversiteit;
- of de tot dusverre door de Raad en de Commissie genomen maatregelen voldoende zijn;
- of de diverse EU-maatregelen op elkaar aansluiten;
- welke andere maatregelen de Commissie en de lidstaten nog zouden moeten nemen;
- welke gevolgen dit in het licht van de Lissabon- en de duurzaamheidsstrategie zou hebben;
- hoe het maatschappelijk middenveld een bijdrage kan leveren.

2.3 Het verzoek van het Oostenrijkse voorzitterschap zou ingegeven kunnen zijn door de volgende passage in de bewuste brief: „(...) nieuwe gegevens van diverse onderzoekscentra en instituten als EUROSTAT tonen aan dat de soortenrijkdom in Europa en

de rest van de wereld ondanks de tot dusverre genomen maatregelen blijft afnemen en dat er momenteel geen zicht is op een omgekeerde ontwikkeling. Ook de Commissie gaat in haar mededelingen in het kader van de evaluatie van de duurzaamheidsstrategie van de EU uit van een negatieve tendens op dit gebied.”

2.4 Het is een goede zaak dat het voorzitterschap deze belangrijke kwestie aan het EESC heeft voorgelegd. Het EESC zal hieronder op elk van de vragen antwoord geven en ideeën voor een „campagne” opperen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Biodiversiteit is het fundament van het leven op onze planeet. Zonder biodiversiteit kan de mens niet overleven: planten, die zonlicht omzetten in biomassa, liggen aan de basis van de energie- en materiaalstromen waar de mens dagelijks deel van uitmaakt, bijvoorbeeld als hij ademt, voedsel tot zich neemt of werkt. Ook zonder de organismen die het door de mens geproduceerde afval afbreken, zou menselijk leven onmogelijk zijn.

3.2 Biodiversiteit is dus niet iets wat de samenleving zich „veroorloven” kan of waar het van af kan zien als er zogenaamd andere prioriteiten zijn. Biodiversiteit is een levensvoorwaarde.

3.3 *In de „Evaluatie van het milieubeleid 2003” ⁽²⁾ legt de Commissie duidelijk uit waar het bij biodiversiteit precies om draait: „De biodiversiteit weerspiegelt de complexiteit, het evenwicht en de toestand in de verschillende ecosystemen. Het speelt niet alleen een vitale rol in de levensvatbaarheid van die ecosystemen maar vormt ook de basis voor belangrijke economische, culturele en recreatieve activiteiten”.*

3.4 Biodiversiteit betekent letterlijk „verscheidenheid van het leven”, maar het begrip kan op meerdere niveaus worden gebruikt. Het heeft namelijk betrekking op zowel de genetische variatie binnen een populatie als de soortenrijkdom in een bepaald habitat.

3.5 Door zijn intelligentie is de mens de grootste vruchtgebruiker van de biodiversiteit: geen enkele levende soort gebruikt zoveel andere soorten ten eigen nutte als de mens. Tegelijkertijd brengt de mens de biodiversiteit echter ook de grootste schade toe. Zijn indeling van soorten in de categorieën „nuttig” of „schadelijk” is puur economisch en antropocentrisch bepaald. De natuur kent zulke verschillen niet. Zij kent alleen evenwichten die zichzelf vergaand reguleren. Soortenrijkdom is een van de doorslaggevende indicatoren voor duurzaamheid.

3.6 Als dergelijke evenwichten in het ongereede raken, komen organismen die belang hebben bij stabiele omstandigheden in de problemen. Met zijn veelsoortige, voornamelijk economische activiteiten beïnvloedt de mens ecologische evenwichten. Dat doet hij al tienduizenden jaren, en vroeger leidde dat — bijvoorbeeld door extensieve landbouwmethoden — zelfs vaak tot het ontstaan van nieuwe, eveneens in hoge mate stabiele systemen. De invloed van de mens op de biodiversiteit heeft echter een ongekeerde omvang aangenomen. Het evenwicht tussen de soorten wordt door alle mogelijkheden die de mens inmiddels tot zijn beschikking heeft, niet langer meer in geringe mate veranderd, maar vaak volledig ontwricht.

⁽¹⁾ Zie het besluit van de Europese Raad van Göteborg van 15-16 juni 2001.

⁽²⁾ COM(2003) 745/2.

De stand van zaken en de oorzaken van het verlies aan biodiversiteit

3.7 In haar brief aan het EESC heeft het voorzitterschap duidelijk beschreven hoe het staat met het behoud van de biodiversiteit (zie paragraaf 2.3). Deze beschrijving komt onder meer overeen met het rapport van het VN-milieuprogramma over de soortenrijkdom, waarin staat dat deze wereldwijd sneller dan ooit tevoren afneemt.

3.8 Al in 1998 ⁽³⁾ wees de EU er in haar biodiversiteitsstrategie op dat de situatie in Europa alarmerend was: „De rijke biodiversiteit van de Europese Unie is door de eeuwen heen onderhevig geweest aan langzame veranderingen ten gevolge van menselijk handelen. In de afgelopen paar decennia zijn de effecten van menselijk ingrijpen drastisch toegenomen. In het „Assessment” van het UNEP wordt bevestigd dat in enkele Europese landen tot 24 % van de soorten van bepaalde groepen zoals vlinders, vogels en zoogdieren nu op nationaal niveau is uitgestorven.”

3.9 In de strategie voor duurzame ontwikkeling (Göteborg, 2001) ⁽⁴⁾ staat niet voor niets: „De afgelopen decennia heeft Europa zijn biodiversiteit steeds sneller achteruit zien gaan.” Het tempo waarin soorten momenteel uitsterven ligt 100 tot 1 000 keer — volgens een recentere studie van de universiteit van Utrecht zelfs 1 000 tot 10 000 keer — zo hoog als normaal is in de natuur.

3.10 Aan de achteruitgang van de biodiversiteit ligt een veelheid van factoren ten grondslag. In het algemeen geldt dat de biodiversiteit schade lijdt als er vreemde stoffen terechtkomen in de habitats van dieren en planten of als deze worden vernietigd. De diepere oorzaken hiervan liggen in de versnippering van de natuurlijke habitats door infrastructuur en verstedelijking, in de binnendringing van nutriënten, in overbouwingen en in de blootstelling aan massatoerisme en in de water- en luchtverontreiniging.

3.11 De Europese landbouw speelt een zeer bijzondere, min of meer dubbele rol. Aanvankelijk droeg de landbouw met extensieve, zeer uiteenlopende exploitatiemethoden bij aan de soortenrijkdom. Maar veel van deze methoden hebben hun economische nut allang verloren en zijn vervangen door intensievere methoden die dieper ingrijpen in de natuurlijke processen. Dit beïnvloedt de biodiversiteit op twee manieren: enerzijds is de intensieve landbouw een belangrijke oorzaak van de vershraling van de soortenrijkdom, anderzijds gaan door het niet langer cultiveren van land en het lang braakliggen of het veranderde gebruik van voorheen extensief of natuurvriendelijk bebouwde landbouwgrond waardevolle biotopen verloren. Afhankelijk van de manier waarop de landbouw bedreven wordt, pakt deze goed of slecht uit voor de biodiversiteit.

3.12 Andere belangrijke oorzaken zijn verstruiking en verbossing, verschuiving van de concurrentiebalans (onder meer door binnendringing van nutriënten), bebossing van bosloze gebieden, introductie van gebiedsvreemde soorten en overbevisning.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 264 final.

3.12.1 De situatie kan nog erger worden door nieuwe oorzaken die tot nu toe niet zo ernstig leken. In zijn nieuwe rapport ⁽⁵⁾ noemt het Europees Milieuagentschap de verwachte klimaatveranderingen een extreem en in de toekomst wellicht zelfs overheersend gevaar dat tot onomkeerbare veranderingen van de biodiversiteit kan leiden.

3.12.2 Groene gentechologie is ook een voorbeeld van een mogelijk nieuw gevaar voor de soortenrijkdom in Europa. De commerciële teelt van genetisch gemodificeerde planten zou wel eens ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gewassen in de buurt en daarmee ook op vlinders en bijen. Dat is de conclusie van een in opdracht van de Britse regering uitgevoerde studie, die drie jaar heeft geduurd en waaraan ruim 150 onderzoekers hebben meegewerkt ⁽⁶⁾. De Commissie doet er goed aan om verder onderzoek op dit gebied krachtig te ondersteunen.

3.13 De mogelijke gevolgen van een verlies aan biodiversiteit kunnen aan de hand van een concreet voorbeeld worden geïllustreerd. De populatie van bestuivende insecten loopt volgens de FAO wereldwijd terug. Het bevruchtingssysteem van bloeiende planten heeft zich aangepast aan de ontwikkeling van bestuivende insecten, die op hun beurt weer efficiëntere mechanismen voor het verzamelen van nectar en stuifmeel hebben ontwikkeld, waardoor wordt bijgedragen aan een betere productie en verspreiding van de zaden van de bestoven planten. Kruisbestuiving door insecten komt de genetische diversiteit ten goede en leidt tot resistentere zaden en een betere vruchtkwaliteit. Tussen de 70 en 95 % van de bestuivende insecten behoort tot de vliesvleugeligen (Hymenoptera), een categorie waartoe ook de door de mens gebruikte honingbij hoort. De achteruitgang van de populatie van bestuivende insecten kan (ook in economisch opzicht) vernietigende gevolgen hebben.

3.14 Gezien het grote aantal studies en uitspraken waaruit blijkt dat de biodiversiteit razendsnel afneemt, zal het EESC in dit advies niet proberen om de verschillende oorzaken in detail te bestuderen of alle politieke verantwoordelijken hier nogmaals van te doordringen. Deze personen zouden precies moeten weten wat er aan de hand is. Hierover is per slot van rekening genoeg informatie voorhanden.

3.15 Het is een goede zaak dat alle EU-instellingen zich steeds weer sterk maken voor het behoud van de biodiversiteit. Maar ondanks allerlei politieke uitspraken en verklaringen, ondanks de ratificatie van het biodiversiteitsverdrag door alle 25 lidstaten en de EU, ondanks adequate natuurbeschermingsregelingen op EU-niveau, zoals de vogelrichtlijn uit 1979 ⁽⁷⁾ en de habitatrichtlijn uit 1992 ⁽⁸⁾, neemt de biodiversiteit nog steeds af.

⁽⁵⁾ „The European Environment – State and outlook 2005”, EEA, november 2005.

⁽⁶⁾ Nature (wetenschappelijk tijdschrift) van 22 maart 2005.

⁽⁷⁾ PB L 103 van 25-4-1979, blz. 1.

⁽⁸⁾ PB L 206 van 22-7-1992, blz. 7.

3.16 Tijdens de VN-top voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg hebben de partijen zich verbonden aan een significante reductie van het verlies aan biodiversiteit per 2010. De EU gaat nog verder en wil het verlies in 2010 terugbrengen tot nul ⁽⁹⁾.

3.17 Behoud van de biodiversiteit is dus een algemeen erkende, zowel zinvolle als noodzakelijke maar ook zeer complexe taak waarbij alle bestuurslagen (van de EU tot gemeenten) en het maatschappelijk middenveld moeten samenwerken en een voorbeeldfunctie tegenover de samenleving moeten vervullen.

Politiek-maatschappelijke achtergrond van het verlies aan biodiversiteit

3.18 Een intrigerende vraag, die helaas slechts zelden wordt gesteld maar wel dringend beantwoord dient te worden, luidt: hoe is het mogelijk dat de biodiversiteit al tientallen jaren lang op een wijze die soms dramatische vormen aanneemt achteruit is gegaan zonder dat de politiek afdoende tegenmaatregelen heeft genomen?

3.19 Hiervoor zijn tal van oorzaken aan te wijzen. Eén probleem is zeker dat de achteruitgang van de biodiversiteit een zeer langzaam, sluipend en daardoor nauwelijks waarneembaar proces is (een vergelijking met de klimaatverandering ligt voor de hand). Er is niet één bepaalde maatregel waaraan het ontstaan van het probleem te wijten is, zomin als er één bepaalde tegenmaatregel is waarmee het probleem kan worden opgelost. De teruglopende biodiversiteit is het gevolg van miljoenen activiteiten en besluiten van de afgelopen jaren en decennia, waarbij het effect van elk besluit afzonderlijk onbelangrijk of van marginale betekenis schijnt te zijn.

3.20 Wat dat betreft is het telkens weer heel moeilijk om bij op handen zijnde besluiten met succes op het noodzakelijke behoud van biodiversiteit te wijzen of die besluiten van de hand te wijzen. Vooral ook omdat de verantwoordelijke bestuurslagen beloven om hun ingreep in de natuur op een andere plek weer goed te maken (waar meestal niets van komt).

3.21 Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat zich in een relatief korte periode een ontwikkeling heeft voltrokken waarbij steeds minder mensen het belang van biodiversiteit en landschappen en de veranderingen hierin überhaupt nog aan den lijve ervaren of waarnemen. We vervreemden in zekere zin van de natuur, een proces dat ermee begint dat steeds minder mensen het nut ⁽¹⁰⁾ en de niet-utilitaire waarde ⁽¹¹⁾ van landschappen nog kennen of onderkennen.

⁽⁹⁾ Punt 31, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg.

⁽¹⁰⁾ Het nut of de economische waarde van een landschap omvat veel meer dan de eventuele landbouw- of bosbouwactiviteiten die er plaatsvinden. Ook bijvoorbeeld toerisme en dagrecreatie vallen eronder. Toeristen houden vooral van soortenrijke, gevarieerde, doorgaans als „mooi” bestempelde landschappen.

⁽¹¹⁾ De niet-utilitaire waarde van een landschap omvat twee zaken: de intrinsieke waarde van de natuur, die gerespecteerd en beschermd moet worden en niet door eenzijdig technologisch en economisch gebruik teloor mag gaan, en de waarde die een landschap voor mensen heeft om nieuwe energie op te doen en vooral ook geestelijk „bij te tanken”, om zich één met de natuur te voelen.

3.22 De meeste mensen (inclusief de meerderheid van de politici) lijken niet ten volle doordrongen van het belang en de relevantie van de bescherming van de biodiversiteit (nog afgezien van de grote ethische en morele verantwoordelijkheid). Ze „consumeren” wel landschappen, vermeien zich in het landschappelijk schoon, brengen er hun vrije tijd in door, sporten er, houden er vakantie, maar beseffen nauwelijks nog hoe de verschillende planten- en diersoorten in hun onderlinge samenspel landschappen mede vorm geven en stabiel maken, en hoe enorm belangrijk deze fragiele stabiliteit als sokkel van ons leven en onze economie is. Grote delen van de bevolking krijgen maar heel sporadisch natuur te zien, en soms zelfs meer op de televisie dan in het echt; zij kijken naar documentaires die het natuurschoon van Afrika, de Galapagos-eilanden of andere verre oorden belichten, maar die zelden gaan over de problemen van de Europese natuur.

3.23 Het mag dan ook geen wonder heten dat natuurbeschermingsorganisaties verbaasd vaststellen dat Europeanen vaak eerder voor de bescherming van olifanten of de Siberische tijger in het geweer komen dan voor de korenwolf in hun directe omgeving.

3.24 Dat de biodiversiteit achteruit gaat weet men uit verhalen, rapporten en politieke stukken, maar de negatieve gevolgen ervan merkt men niet direct. Sommige mensen hebben dat wat buiten in de natuur verloren gaat zelfs nog nooit met eigen ogen aanschouwd. Men komt immers alleen in het geweer voor iets wat men echt kent en waar men werkelijk van houdt, wat op de een of andere manier nut heeft.

3.25 Kortom, de meeste mensen onderkennen in het dagelijks leven wel het belang van biodiversiteit, maar tegelijkertijd komt de soortenrijkdom steeds verder af te staan van hun directe belevingswereld. Iets heeft pas waarde als men zich erbij betrokken voelt, terwijl veel mensen juist het gevoel hebben dat biodiversiteit hun niet direct aangaat. Daardoor voelen zij zich ook steeds minder persoonlijk verantwoordelijk voor de bescherming van de biodiversiteit en vinden ze dat de overheid hiervoor moet zorgen.

3.26 Wereldwijd zal de mate waarin de politiek erin slaagt om een gevoel van persoonlijke betrokkenheid onder de mensen te kweken, doorslaggevend zijn voor de bescherming van de biodiversiteit. Zij moeten gaan inzien dat iets niet noodzakelijkerwijs gedaan *mag* worden omdat het gedaan *kan* worden, en dat zij omwille van de natuur offers moeten brengen — offers die ons ten goede zullen komen. Een eventuele EU-campagne over de achteruitgang van biodiversiteit zou dit moeten nastreven.

3.27 En omdat er weinig twijfel bestaat dat de hierboven beschreven situatie overeenkomt met de werkelijkheid, zien we het steeds weer gebeuren dat mensen heel vanzelfsprekend bescherming van de biodiversiteit met de mond belijden, maar zich tegelijk afvragen of:

— de natuur nu uitgerekend daar beschermd moet worden waar de nieuwe randweg gepland is;

- een krachtens de habitatrichtlijn in Europa beschermde diersoort de aanleg van bijvoorbeeld een industrieterrein mag verhinderen;
- natuurbescherming echt (zoveel) geld moet kosten.

3.28 Sterker nog: als de economie naar men beweert zware tijden doormaakt, wordt natuurbescherming niet gezien als de basis van ons leven en onze economie, maar tot zondebok gemaakt: zij zou een obstakel vormen voor „positieve” ontwikkelingen die belangrijk zijn voor de economie. Daarbij kan de kanttekening worden gemaakt dat er vaak heel tegenstrijdig wordt geredeneerd: als door natuurbeschermingsregelingen de aanleg van een weg die iemand persoonlijk belangrijk toeschijnt niet kan doorgaan, schudt men het hoofd. Maar als er dwars door iemands vakantie- of recreatiegebied een straat gepland is, wijst men er maar al te graag op dat dit vanwege het landschappelijk schoon beschermd moet worden.

3.29 De natuur wordt tegenwoordig als een soort „vrij beschikbaar collectief goed” gezien, dat al naar gelang de economische wensen van de geïndustrialiseerde en steeds meer verstedelijkte maatschappij met haar grote behoefte aan recreatie min of meer naar believen kan worden ingericht en beïnvloed. En de politiek suggereert hierbij ten onrechte dat de biodiversiteit dankzij compenserende en vervangende maatregelen afdoende beschermd wordt.

Effect van de tot dusverre door de Raad en de Commissie genomen maatregelen

3.30 De door de Raad en de Commissie in gang gezette maatregelen blijken nog absoluut niet het gewenste effect te sorteren. Niettemin verdient de poging van de Commissie om met de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) de habitats van Europese dieren en planten te beschermen nog altijd alle bijval. Het grote probleem is echter het gebrek aan politieke wil om deze richtlijnen om te zetten en uit te voeren, zoals de Commissie ook zelf vaststelt: „De tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake vogels en habitats verliep moeizaam. In meer dan een kwart van de gevallen waarin de Europese Commissie gerechtelijke stappen heeft ondernomen, betrof het overtredingen in verband met deze twee richtlijnen”⁽¹²⁾.

3.31 Volgens het EESC ligt de verantwoordelijkheid hier op twee niveaus:

3.31.1 Het eerste niveau is de politiek, die zich de ernst van de situatie niet bewust lijkt te zijn. Het EESC begrijpt er bijvoorbeeld niets van dat de lidstaten de natuurbeschermingsrichtlijnen waarover zij in de Raad overeenstemming hebben bereikt, zelf vervolgens niet of absoluut onvoldoende in nationale wetgeving omzetten. Dit is volstrekt onaanvaardbaar. Door zelf te verzuimen om de natuur daadwerkelijk te beschermen tast de politiek haar eigen geloofwaardigheid in ernstige mate aan.

3.31.2 Het komt evenmin de geloofwaardigheid van de politiek ten goede als men zegt de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan te willen brengen, in het besef dat dit geld kost, maar tegelijkertijd in de meerjarenbegroting de in dit

verband belangrijkste post⁽¹³⁾ voor de oude lidstaten met ruim 30 % kort. De staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten hebben aldus de basis gelegd voor een politiek die haar eigen ambities niet kan waarmaken. De politiek zelf geeft het slechte voorbeeld.

3.31.3 De lidstaten mogen niet — en hier komen we bij het tweede niveau — het mislukken van hun eigen beleid in de schoenen schuiven van natuurbeschermers. In diverse adviezen is het EESC al ingegaan op het probleem dat de voor het behoud van biodiversiteit belangrijke Richtlijnen onvoldoende worden omgezet, en steeds kwam het tot dezelfde conclusie: zolang de bescherming of de verbetering van de biodiversiteit in conflict raakt met bijvoorbeeld de (begrijpelijke) economische belangen van grondgebruikers, moeten eventuele economische verliezen in ieder geval worden gecompenseerd. Het zou nog beter zijn als zij worden aangespoord om zelf biodiversiteitsmaatregelen te nemen. Dat de financiering van de Natura 2000-maatregelen in de komende financieringsperiode van de EU na het besluit van de Raad van 16 december 2005 nog altijd absoluut niet zeker is, vormt een grote hindernis. De politiek kan nog zo serieus beloven om de biodiversiteit te behouden en uit te bouwen, dat blijven loze woorden als er niet genoeg geld voor wordt uitgetrokken!

3.32 Zolang de financiering van Natura 2000 dus niet zo geschiedt als het EESC en het Europees Parlement beide voorstellen (een eigen, toereikende financieringslijn voor Natura 2000-compensatie), zal de ineffectiviteit van het EU-optreden niet substantieel veranderen. Daarin zullen ook voorlichtingscampagnes geen verandering kunnen brengen, hoe goed bedoeld ze ook zijn.

3.33 De duurzaamheidsstrategie bevatte de volgende maatregel tot behoud van de biodiversiteit: „Wanneer het gemeenschappelijk landbouwbeleid halverwege wordt bijgestuurd, moeten de landbouw/milieumaatregelen zodanig worden verbeterd dat er een transparant systeem van directe betalingen voor milieudiensten ontstaat.” Helaas is ook deze belangrijke belofte niet nagekomen, met alle gevolgen van dien. Dit ligt niet zozeer aan de Commissie, als wel aan de houding van de lidstaten als het op financiën aankomt.

Genoeg samenhang tussen de diverse EU-beleidssterreinen?

3.34 De verschillende beleidsterreinen van de EU zijn nog niet zo op elkaar afgestemd dat het verlies aan biodiversiteit tot staan kan worden gebracht. Integendeel, diverse beleidsmaatregelen kunnen zelfs gevaren opleveren voor de biodiversiteit, waartegen haar bescheiden natuurbeschermingsmaatregelen niet opwegen. Daarin wordt ook niet echt verandering gebracht door de al lopende actieprogramma's⁽¹⁴⁾ of door de thematische strategieën die nu in de maak zijn⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Plattelandsontwikkeling, in rubriek 2 van de financiële vooruitzichten 2007-2013.

⁽¹⁴⁾ Bijvoorbeeld voor ecologische landbouw.

⁽¹⁵⁾ Het EESC werkt aan adviezen over de afzonderlijke strategieën, waarnaar hier verwezen moet worden.

⁽¹²⁾ Zie COM(2003) 745/2 en (in exact dezelfde bewoordingen) COM(2005) 17.

3.35 Een goed voorbeeld is in dit verband — naast het landbouwbeleid, waarop het EESC al in andere adviezen is ingegaan — een project in het kader van de Trans-Europese vervoersnetwerken. De Donau, die 2 880 kilometer lang is en door tien Europese landen stroomt, kan zonder meer als „de” Europese rivier worden beschouwd. Tal van natuurparadijzen langs deze levensader, die volgens plan in het Natura 2000-netwerk zullen worden opgenomen, zijn behouden gebleven. De EU zegt echter: zo'n 1 400 kilometer (dus de helft) van de rivier — en daarbij gaat het vooral om de nog niet gekanaliseerde gedeelten, bijvoorbeeld in Duitsland bij Straubing-Vilshofen, in Oostenrijk bij Hainburg en in de Wachau, grote gedeelten van deze rivier in Hongarije en bijna de hele waterloop in Bulgarije en Roemenië — bestaat uit knelpunten voor de scheepvaart die aangepakt moeten worden. Zo'n beleid, dat uitloopt op een botsing tussen economische groei en natuurbescherming, lokt juist automatisch die conflicten uit die de EU eigenlijk in het kader van haar duurzaamheids- en biodiversiteitsstrategie en dus als onderdeel van een samenhangend beleid zou moeten oplossen.

3.36 Deze kritiek van het EESC, namelijk dat het beleid te weinig samenhangend is, geldt overigens niet alleen voor beleidssectoren die vanouds als potentieel gevaarlijk voor de natuur en haar soortenrijkdom te boek staan — bijvoorbeeld het eerder genoemde vervoers- en infrastructuurbeleid, of de landbouw, bosbouw en visserij als deze te intensief bedreven worden — maar ook voor beleidsterreinen die op het eerste gezicht niet direct iets met biodiversiteit te maken hebben.

3.36.1 Een voorbeeld zijn de maatregelen tegen BSE. Het is boeren in het algemeen ten strengste verboden om kadavers op het land te laten liggen of daarheen te vervoeren⁽¹⁶⁾. Zij zijn verplicht om dode dieren naar destructiebedrijven te brengen, wat zeer veel geld kost.

3.36.2 Wat de biodiversiteit betreft leidt dit tot grote problemen in gebieden waar nog intacte bestanden van in het wild levende aaseters als gieren, wolven of beren voorkomen. In de jaren negentig (tot en met 2003) werden in Asturië bijvoorbeeld per jaar gemiddeld zo'n 3 000 stuks vee bij destructiebedrijven afgeleverd. In 2004 was dat aantal door toepassing van de EU-verordening gestegen tot 20 000.

3.36.3 In Asturië (met een oppervlakte van 10 604 vierkante kilometer) „ontbreken” nu dus ongeveer 17 000 dode dieren die tot voor kort een belangrijke voedselbron waren voor gieren, beren, wolven en tal van andere aaseters. Een tekort van 17 000 dieren komt — bij 200 kilo per kadaver — neer op 3 400 ton minder eiwitrijke biomassa in het landschap.⁽¹⁷⁾ Het is nu afwachten of het in november 2002 in Spanje uitgevaardigde decreet dat het voederen van aaseters met bepaalde kadavers of bijproducten van dode dieren regelt, iets aan deze situatie kan veranderen. De andere lidstaten laten het wat dit soort maatregelen betreft afweten!

⁽¹⁶⁾ Dit mag alleen nog maar onder bepaalde voorwaarden, die echter zo gecompliceerd zijn dat ze nauwelijks worden toegepast.

⁽¹⁷⁾ Wat zijn hiervan in het kort de gevolgen? De Spaanse natuurbeschermingsorganisatie FAPAS houdt al jarenlang het aantal valse gieren in de Valle del Trubia bij. Tot 2003 waren er meestal tien paren, die in de regel samen acht à negen jongen grootbrachten. Valse gieren krijgen altijd maar één jong. In 2004 zijn slechts vier jongen grootgebracht. Berenbeschermers melden dat veel dode jonge beren worden aangetroffen, wat eveneens een gevolg is van de teruggelopen hoeveelheid voedsel.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2.

Welke maatregelen zouden de Commissie en de lidstaten nog meer moeten nemen?

3.37 De Commissie schrijft zelf in de Evaluatie van het milieubeleid 2003⁽¹⁸⁾ dat naar het volgende gestreefd moet worden:

- een duurzamer landbouwbeleid;
- een groenere opzet van het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- een betere bescherming van de bodem en het zeemilieu;
- een betere toepassing van natuurbeschermingsregels;
- een beter in kaart brengen van tendensen in de biodiversiteit;
- een betere bescherming van de biodiversiteit op internationaal niveau.

3.38 In haar strategische plannen voor 2007 heeft de Commissie aangekondigd de habitatrictlijn en de vogelrichtlijn aan de „jongste stand van de wetenschap” aan te zullen passen⁽¹⁹⁾. De Commissie zou zo snel mogelijk duidelijk moeten maken om welke nieuwe wetenschappelijke inzichten het hier gaat en hoe ver de aanpassing, die zeker zou moeten leiden tot een betere Europese natuurbescherming, zal gaan.

3.39 Voor het EESC staat het buiten kijf dat habitats nog beter beschermd moeten worden en dat daarvoor de nodige financiële middelen moeten worden vrijgemaakt. De Habitat- en Vogelrichtlijn hebben nog niet genoeg effect gesorteerd; bepaalde in heel Europa te beschermen soorten en habitats worden nog steeds bedreigd. Bovendien — en het EESC beziet dit met kritische blik — wordt in de lidstaten hier en daar (ook op lokaal niveau) inmiddels het motto gehuldigd: wat geen Europese, maar bijvoorbeeld slechts een nationale beschermingsstatus heeft, is als het ware tweederangs natuur. Als de EU niet met geld over de brug komt, doen wij ook niets. Nog erger is het gesteld met de bescherming van biodiversiteit buiten natuurbeschermingsgebieden, waar de overheid haast geen enkele activiteit meer ontplooit. De bescherming van biodiversiteit is echter een taak die zich niet mag beperken tot slechts een aantal gebieden.

3.40 Uit zo'n mentaliteit en zienswijze blijkt echter overduidelijk dat grote delen van de bevolking, maar ook de meeste politiek verantwoordelijken, niet goed begrijpen dat in de natuur alles met elkaar samenhangt. Daarbij ontgaat het hun met name hoe belangrijk de bescherming van biodiversiteit is. Vooral overheidsinstanties moeten het goede voorbeeld geven. Zij moeten het publiek duidelijk maken dat de bescherming van de biodiversiteit belangrijk voor hen is en dat zij bereid zijn dit op hun grondgebied met maatregelen kracht bij te zetten, ook als er op de korte termijn uit economisch oogpunt „effectievere” mogelijkheden zijn.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 122

3.41 Het door de VN afgekondigde decennium voor onderwijs over duurzame ontwikkeling (2005-2014) zou daarom moeten worden aangegrepen om met een grootschalige campagne het tij te keren en ervoor te zorgen dat de kennis van en de ervaringen met biodiversiteit niet nog verder afkalven. Er is een grote, positieve campagne nodig om duidelijk te maken dat natuur geen luxe is die samenlevingen zich in tijden van welvaart kunnen veroorloven en kunnen verkwanzelen als het slecht gaat met de economie. De mensen moeten soortenrijkdom weer gaan zien als een schat die belangrijk is voor de economie, de cultuur en hun geestelijk welzijn. Natuurbescherming moet als iets positiefs aan de man worden gebracht (en wat is positiever dan het behoud van de basis van ons bestaan?), ze moet een genoegen zijn en niet als last worden gezien. Daarbij dient ook duidelijk te worden gemaakt dat de verdere erosie van onze natuurlijke leefomgeving veel meer kost dan de bescherming ervan, en dat iets waardevols verloren gaat dat niet in euro's en centen kan worden uitgedrukt.

3.42 De EU kan met haar natuurbeschermingsbeleid alleen doelstellingen helpen verwezenlijken die op het niveau van de lidstaten niet te verwezenlijken zijn. Maar ook door de lidstaten, regio's en gemeenten (ja, zelfs burgers) moeten maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit worden genomen. Van de lidstaten mag dus minstens evenveel worden verwacht als van de EU.

3.43 De Commissie zou er daarom zeer goed aan doen om in samenwerking met milieu-organisaties en bonden van grondgebruikers via een campagne ook steun te verlenen aan modelprojecten ter bescherming van de natuur die in heel Europa een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid aankweken. Te denken valt in dit verband aan de zogenoemde „groene band van Europa”, een inmiddels ook al door de overheid⁽²⁰⁾ gesteund initiatief van ngo's om de habitats die zich ten dele in zelfs inhumane grensgebieden hebben ontwikkeld te beschermen. Deze groene band, die van Scandinavië tot de Balkan loopt, is (nog steeds) de langste as van biotopen in Europa.

3.44 Wat de intensivering van de bescherming van de biodiversiteit in internationaal verband betreft, is het EESC van mening dat biodiversiteit als zogenoemd *non trade concern* een integraal bestanddeel van het handelssysteem (onder meer de WTO) moet worden.

Consequenties voor de Lissabon- en de duurzaamheidsstrategie

3.45 Het EESC beperkt zich hier tot uitspraken over de Lissabonstrategie. Commentaar op de duurzaamheidsstrategie blijft achterwege, omdat de Commissiemededeling⁽²¹⁾ hierover zo vaag en vrijblijvend is dat er voor een stringente bescherming van de biodiversiteit nauwelijks iets van verwacht kan worden. Bovendien zal het EESC een apart advies aan deze mededeling wijden.

3.46 Als de Lissabonstrategie inderdaad, zoals de Raad tijdens zijn voorjaarszitting van 2005 in Brussel vaststelde, onderdeel is van de duurzaamheidsstrategie, dan zou bij de uitvoering van de Lissabonstrategie geprobeerd moeten worden

om niet alleen oog voor het milieu te hebben, maar ook om bij het tot stand brengen van de beoogde economische ontwikkelingen tegelijkertijd de biodiversiteit te beschermen. In de documenten inzake de Lissabonstrategie is hier echter geen spoor van terug te vinden.

3.47 De zuiver economische betekenis van de bescherming van de biodiversiteit in Europa moet zo snel mogelijk gedetailleerd door de Commissie in kaart worden gebracht. Ook zouden veel meer positieve voorbeelden waaruit blijkt dat de bescherming van biodiversiteit en economische ontwikkeling elkaar versterken, moeten worden beschreven en publiciteit dienen te krijgen. Verder zou eindelijk begonnen moeten worden met de in maatschappelijk opzicht noodzakelijke discussie over concrete manieren om externe kosten te internaliseren.

Bijdrage van het maatschappelijk middenveld

3.48 De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het behoud van de biodiversiteit is belangrijk en er kan zeker nog veel meer positiefs gedaan worden. Het maatschappelijk middenveld kan echter niet compenseren of ongedaan maken wat de overheid nalaat of fout doet. Men mag het maatschappelijk middenveld vragen om meer te doen, maar dit mag de aandacht niet afleiden van het tekortschietende optreden van de autoriteiten.

3.49 Een nieuwe campagne, waarvan het voorzitterschap in haar brief van 13/9/2005 gewag maakte, zou zeer welkom zijn. Deze zou begrip moeten kweken voor het behoud van biodiversiteit. Onderwijs op dit gebied zou al zeer vroeg, op de kleuterschool, moeten beginnen en onder meer tot het besef moeten leiden dat iedereen de basisvoorwaarden van het menselijk bestaan in stand moet helpen houden. De bescherming van de biodiversiteit begint in de eigen omgeving, bij het boodschappen doen, bij het vormgeven van de tuin enz.

3.50 Mensen komen sneller in actie als de politiek het goede voorbeeld geeft en als zij weten waarvoor ze zich inzetten en dat hun inzet ook wordt gewaardeerd. In het kader van een in dit verband op te zetten campagne zou niet alleen basiskennis moeten worden overgedragen, maar zouden ook „ambassadeurs” — zoals rockmusici, literatoren, acteurs, politici en journalisten — voor het behoud van de biodiversiteit moeten worden aangesteld.

3.51 Ngo's, maar ook tal van niet in groepsverband opererende burgers, doen veel goeds voor de bescherming van de natuur en de biodiversiteit. Landbouwers zijn actief in het kader van agro-ecologische programma's en vrijwillige initiatieven. Veel andere maatschappelijk groeperingen werken vol inzet aan de bescherming van de biodiversiteit. Soms nemen zij zelfs taken op zich die de overheid eigenlijk voor haar rekening zou moeten nemen. Heel wat successen zouden zonder hun inzet niet mogelijk zijn geweest. Juist dankzij individuele natuurbeschermers, maar ook veel natuurgebruikers, is de situatie momenteel minder erg dan die zou kunnen zijn. De politiek zou hun inzet ook — zij het niet uitsluitend — financieel moeten steunen.

⁽²⁰⁾ Bijvoorbeeld het Bundesamt für Naturschutz.

⁽²¹⁾ COM(2005) 658 van 13-12-2005: Evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling — een actieprogramma.

3.52 Dit mag niet beperkt blijven tot concrete maatregelen „in het veld”. Als de politiek de achteruitgang van de biodiversiteit werkelijk wil stoppen, dan is zij er zelf bij gebaat dat de samenleving aandringt op maatregelen. Met andere woorden: er moet politieke druk ontstaan. Onder de Europese bevolking bestaat in grote lijnen consensus over dit onderwerp: negen van de tien mensen zijn van mening dat politici bij belangrijke besluiten evenveel oog voor het milieu moeten hebben als voor economische en sociale belangen (*Attitudes of Europeans towards the environment*, EC Eurobarometer, 2004).

3.53 Verder zijn educatieve programma's voor de bevolking absoluut noodzakelijk om begrip te kweken voor politieke maatregelen (ook financiële uitgaven). Voor het maatschappelijk middenveld kan en moet hier een rol zijn weggelegd, maar

ondersteuning door de overheid is onontbeerlijk. Deze moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat natuurbescherming niet langer als een soort „rem op de vooruitgang” wordt beschouwd en dat op de voorgelegde vragen adequate antwoorden gevonden worden die in het teken staan van juist meer, en niet minder biodiversiteit.

3.54 In dit verband is het ESC ingenomen met het initiatief „Countdown 2010 ⁽²²⁾” van een groot aantal ngo's, die alle Europese regeringen ertoe willen brengen de stappen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit daadwerkelijk tot staan is gebracht, dat de goede politieke voornemens dus daadwerkelijk in praktijk worden gebracht. Uit de campagne blijkt dat het maatschappelijk middenveld en regeringen samen nog veel werk voor de boeg hebben.

Brussel, 18 mei 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽²²⁾ Zie <http://www.countdown2010.net>