

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Opties voor een EU-visie en een EU-doel voor biodiversiteit na 2010”

(COM(2010) 4 definitief)

(2011/C 48/26)

Rapporteur: **de heer RIBBE**

De Raad heeft op 19 januari 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Opties voor een EU-visie en een EU-doel voor biodiversiteit na 2010

COM(2010) 4 final.

De gespecialiseerde afdeling die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 7 juli 2010.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2010 gehouden 465^e zitting (vergadering van 15 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 11 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC zou graag hebben gezien dat deze mededeling niet nodig was geweest en dat de politiek zich had gehouden aan haar belofte uit 2001 om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan te hebben gebracht en voor het herstel van verloren gegane habitats te zorgen.

1.2 Er zijn twee grote problemen. Ten eerste is het behoud van biodiversiteit nog altijd geen politieke prioriteit geworden, ten tweede staat de samenleving weliswaar in principe positief tegen natuurbehoud, maar schiet haar kennis over ecologische verbanden schromelijk tekort. Beide problemen hangen met elkaar samen en moeten door middel van de nieuwe biodiversiteitsaanpak worden opgelost.

1.3 Het is de vraag of de woorden die zowel de politiek als milieuorganisaties gebruiken wel duidelijk zijn voor de mensen. „Biodiversiteit” en „ecosysteemdiensten” zijn bijvoorbeeld termen die maar weinigen direct aanspreken of fascineren.

1.4 Het EESC kan zich vinden in de ambitieuze doelstellingen in optie 4 van de Commissiemededeling, waarachter zich ook de Raad milieu en de Europese Raad hebben geschaard. Om nu wel succes te boeken dient er meer ijver aan de dag te worden gelegd en moet vooraf worden vastgesteld welke financiële middelen en beleidsveranderingen nodig zijn ⁽¹⁾.

1.5 De Commissie en de Europese Raad doen er daarom goed aan de oude doelstellingen niet simpelweg van nieuwe data te voorzien, maar voor alle diensten van de Commissie nu eindelijk een bindende, aan duidelijke termijnen gebonden en van tussentijdse doelstellingen voorziene, financieel haalbare aanpak uit te werken en de lidstaten aanwijzingen te geven over de veranderingen die zij zouden moeten doorvoeren.

1.6 Het behoud van biodiversiteit valt niet louter en alleen onder het milieubeleid. Het is evenzeer een zaak van de economie op de langere termijn, reden waarom ook de ministers van economie en financiën er aandacht aan zouden moeten besteden.

1.7 Gezien het schrikbarende gebrek aan kennis in onze samenleving over ecologische verbanden moet er beleidsmatig meer aandacht worden besteed aan milieueducatie.

1.8 Bij de hervorming van de EU-begroting, van het GLB, van de structuurfondsen en van andere relevante beleidsterreinen zal blijken hoe serieus de EU bescherming van biodiversiteit opvat.

1.9 Met de huidige opzet van de EU-strategie 2020 kunnen de biodiversiteitsproblemen niet worden opgelost. De nieuwe biodiversiteitsaanpak moet hier soelaas bieden en later als integraal bestanddeel in de strategie worden opgenomen.

⁽¹⁾ PB C 277, 17-11-2009, blz. 62, paragrafen 1.4 en 1.5.

1.10 De EU staat volgens het EESC vooral het volgende te doen:

- veranderingen doorvoeren in het landbouw- en visserijbeleid;
- het Natura 2000-netwerk consolideren en verder ontwikkelen;
- via een biodiversiteits-TEN een „groene infrastructuur” ontwikkelen;
- biodiversiteit in alle andere beleidsterreinen integreren;
- een onderwijsoffensief starten.

1.11 Er moet worden onderzocht hoe de landbouw en het behoud van biodiversiteit weer op één lijn kunnen worden gebracht; in sommige lidstaten worden in deze richting al goede pogingen ondernomen die geëvalueerd en op grote schaal uitgebouwd moeten worden. Landbouwers moeten door middel van stimuleren tot „biodiversiteitsvriendelijk” gedrag worden aanzet.

1.12 Verwacht wordt dat de Europese Unie zich goed voorbereidt op de tiende Conferentie van partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en een significante bijdrage levert aan een nieuwe wereldwijde strategie voor de bescherming van biodiversiteit na 2010.

2. De mededeling van de Commissie

2.1 De mededeling moest in deze vorm worden geschreven omdat de EU een van de centrale milieudoelen van het afgelopen decennium niet heeft gehaald. In het kader van de duurzaamheidsstrategie had de Europese Raad in 2001 in Göteborg namelijk afgesproken dat de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan moest zijn gebracht en dat voor het herstel van verloren gegane habitats moest worden gezorgd. Maar ondanks het in 2006 goedgekeurde biodiversiteitsactieplan en ondanks onmiskenbare successen bij de opbouw van het Natura 2000-netwerk is dit doel niet verwezenlijkt.

2.2 De mededeling waarover dit advies gaat, mag gezien worden als een eerste stap om dat doel alsnog te verwezenlijken. Zij bevat opties voor de te volgen aanpak en voor doelstellingen voor de periode na 2010.

2.3 De argumenten voor de bescherming van de biodiversiteit worden uitvoerig beschreven en gewogen. De Commissie gaat hierbij met name in op de economische kosten/verliezen die de achteruitgang van de biodiversiteit – en dus het verlies van ecosysteemdiensten – wereldwijd met zich mee zal brengen.

In het rapport *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) worden deze geschat op 50 miljard euro per jaar (!), en volgens dezelfde ramingen zouden de gecumuleerde welvaartsverliezen in 2050 wel eens 7 % van het BNP (!) kunnen bedragen.

2.4 De Commissie maakt duidelijk dat de bescherming van de biodiversiteit evenals de bescherming van het klimaat een zaak van lange adem is. De te ontwikkelen aanpak moet daarom op de lange termijn zijn gericht (de periode van nu tot 2050), waarbij de EU zichzelf bovendien nog voor het jaar 2020 – net als in de rest van de wereld gebeurt – op een eigen (tussentijdse) doelstelling zou moeten vastleggen.

2.5 Voor de doelstelling voor 2020 krijgen de politiek verantwoordelijken vier opties met oplopend ambitieniveau voorgelegd:

- optie 1: in de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 aanzienlijk afgenomen;
- optie 2: in de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet;
- optie 3: in de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet en zijn biodiversiteit en ecosysteemdiensten zo veel mogelijk hersteld;
- optie 4: in de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet, zijn biodiversiteit en ecosysteemdiensten zoveel mogelijk hersteld en heeft de EU haar bijdrage verhoogd om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit tegen te gaan.

3. Algemene opmerkingen over het biodiversiteitsbeleid van de EU tot nu toe

3.1 Het tot nu toe door de EU gevoerde biodiversiteitsbeleid levert een ontvullend beeld op.

3.2 Zo'n tien jaar geleden beloofde zij om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan te hebben gebracht en om zorgen voor het herstel van habitats en ecosystemen.

3.3 Bijna ieder jaar waarschuwden diensten van de Commissie, EU-commissarissen of het Europees Milieugentschap wel dat de al in gang gezette maatregelen niet genoeg waren en dat er meer gedaan moest worden om de doelstelling te verwezenlijken; aanvullende maatregelen bleven echter uit.

3.4 Vorig jaar werd dan uiteindelijk toegegeven dat het doel niet gehaald was, wat voor het EESC geen verrassing was. Het had er al in diverse adviezen op gewezen dat het de in gang gezette beleidsmaatregelen absoluut ontoereikend achtte.⁽²⁾

⁽²⁾ PB C 195 van 18-8-2006, blz. 88 en 96, PB C 161 van 13-9-2007, blz. 53, PB C 97, 28-4-2007, paragraaf 1.3

3.5 Het falen van de EU komt niet doordat zij niet wist wat haar te doen stond of doordat het maatschappelijk middenveld niet bereid was de nodige maatregelen te nemen. De hoofdoorzaak is dat de politiek economische kortetermijnbelangen belangrijker vindt dan de impact van ecosysteemdiensten op de lange termijn. Ook als het om biodiversiteit gaat blijkt dat ons economisch systeem niet duurzaam is, maar juist zwaar leunt op de rooibouw die op de natuurlijke hulpbronnen wordt gepleegd.

3.6 Het is daarom goed dat de Commissie uitvoerig ingaat op het TEEB-rapport en aldus belangrijke argumenten aandraagt voor het economische belang van de soortenrijkdom. Zij zou er echter voor moeten oppassen dat ze niet te veel nadruk legt op de economische waarde van de biodiversiteit, en wel om de volgende redenen:

- er zijn tal van belangrijke argumenten voor het behoud van de soortenrijkdom die niet in geld uitgedrukt kunnen of zouden moeten worden, zoals het „eigen recht van de natuur”, de scheppingsidee, de culturele betekenis van biodiversiteit of eenvoudigweg de vereenzelviging met de natuur.
- er mag absoluut geen situatie ontstaan waarin de vraag of een soort behouden moet worden afhangt van de economische waarde die eraan wordt toegeschreven.

3.7 Bovendien valt te vrezen dat het TEEB-rapport eenzelfde lot te wachten staat als het Stern-rapport (over de bescherming van het klimaat): de waarschuwingen hierin met betrekking tot de economische gevolgen van de klimaatverandering zijn door de politiek in de wind geslagen. Het is veelzeggend dat de ministers van financiën en economie nog altijd geen enkele aandacht aan het TEEB-rapport hebben geschonken.

3.8 Het gaat niet aan om alle doelstellingen uit 2001 te recyclen, dus om 2010 als streefjaar te vervangen door 2020, en met een nieuwe visie voor 2050 te komen – hoe belangrijk zo'n langetermijnvisie ook zijn moge. Het is veeleer zaak het tot nu toe gevoerde beleid en de tot nu toe gebruikte instrumenten te evalueren en maatregelen uit werken die meer effect sorteren. De nieuwe biodiversiteitsstrategie 2020 moet daarom niet alleen concrete, getalsmatige doelstellingen en tussendoelen bevatten, maar zeker ook een concreet en bindend uitvoeringsplan. Ook dient er duidelijk in komen te staan wie waarvoor verantwoordelijk is en moeten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt.

4. Algemene opmerkingen over de mededeling

4.1 Volgens het EESC is de mededeling bedoeld om onder politici in de EU een discussie uit te lokken die moet uitmonden in een duidelijk signaal aan de samenleving en een heldere taakomschrijving voor de bevoegde diensten. Het kan zich hierin vinden.

4.2 Het is ook ingenomen met het besluit van de Raad milieuvan 15 maart 2010, die in essentie overeenkomt met

optie 4. Het zou echter geen goed idee zijn om nu, net als in 2001 gebeurd is over te gaan tot de orde van de dag zonder eerst lering te trekken uit het gebeurde. Want dan dreigt de geschiedenis zich te herhalen.

4.3 „Alleen” de Raad milieuvan heeft zich met dit onderwerp beziggehouden; dat is niet voldoende. Ook de overige betrokken Raadsformaties zouden het moeten bespreken. Uit de mededeling blijkt heel duidelijk dat de achteruitgang van de biodiversiteit niet slechts een ecologische en ethische, maar ook een economische dimensie heeft. Het zou daarom dienstig zijn als ook met name de ministers van economie en financiën zich over de problemen buigen en als wordt nagegaan hoeveel geld de komende jaren in de begrotingsplannen moet worden vrijgemaakt en met welke verdere economische en politieke veranderingen dit gepaard dient te gaan.

4.4 Het is bijzonder teleurstellend dat de Europese Raad, anders dan in 2001, geen duidelijke signalen afgeeft. In de strategie 2020, die naar zeggen van de Commissie tot een „groen Europa” moet leiden, komen de begrippen „biodiversiteit”, „habitats”, „natuurbescherming” of „bescherming van soorten” en bescherming van de diversiteit van genetische hulpbronnen niet één keer voor. Het woord „biodiversiteit” wordt maar tweemaal genoemd, en beide keren in het voorbijgaan onder het thema „zuinig gebruik van hulpbronnen”. En in de conclusies van de Europese Raad van maart 2010 moet dit centrale thema het zonder eigen hoofdstuk doen. Er wordt daar slechts in het kader van het klimaatbeleid verwezen naar het besluit van de Raad milieuvan 15 maart 2010.

4.5 Duidelijk is dat het belang van het behoud van de biodiversiteit nog geen centrale plaats inneemt in beleidsdiscussies en -maatregelen. Dit is een fataal en onaanvaardbaar signaal aan het Europese publiek, dat sowieso al een grote kennisachterstand heeft en zich in dit verband erg passief toont.

4.6 In de nieuwe biodiversiteitsaanpak moet meer duidelijkheid komen over de verdeling van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld tussen de EU, de lidstaten, regio's en gemeenten, tussen het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de samenleving, én tussen de diensten van de Commissie zelf.

4.7 Het EESC is het met de Commissie eens dat het behoud van de biodiversiteit een multidisciplinaire aangelegenheid is. Juist daarom moet de nog uit te werken strategie 1) absoluut in de EU-strategie 2020 worden geïntegreerd en 2) door alle diensten van de Commissie besproken, serieus genomen en met kracht uitgevoerd worden, dus ook bijvoorbeeld door de afdelingen landbouw, energie en vervoer. Na goedkeuring van de EU-strategie 2020 (inclusief een geïntegreerde biodiversiteitsaanpak) dienen alle diensten van de Commissie medewerking aan de uitvoering hiervan toe te zeggen. Dat betekent ook dat zij moeten helpen onderzoeken in hoeverre hun steunprogramma's en verordeningen te rijmen vallen met het natuurbeschermingsbeleid en deze op grond daarvan eventueel moeten aanpassen.

4.8 De Commissie zou daarom in het najaar van 2010 een gedetailleerde lijst moeten publiceren van beleidsterreinen waar de integratie van biodiversiteitsdoelen te wensen overlaait; in de mededeling wordt dit namelijk slechts in uiterst vage bewoordingen aangekaart. Daarbij zou zij moeten uitzoeken waarom de biodiversiteitsstrategie van 2006, die toch zo'n 160 maatregelen omvatte, geen succes was.

4.9 In de nieuwe biodiversiteitsaanpak moet de Commissie ook aangeven met welke instrumenten en beleidswijzigingen zij iets aan deze tekortschietende resultaten wil gaan doen.

4.10 De aanstaande hervorming van de EU-begroting, van het GLB en van de structuurfondsen – essentiële beleidsterreinen van de EU – wordt zo ook een soort lakmoesproef voor het biodiversiteitsbeleid van de EU: maakt zij nu eindelijk werk van de al jarenlang bepleite integratie van biodiversiteit in andere beleidsterreinen en stelt ze hiervoor genoeg geld beschikbaar? (De EU-uitgaven tot behoud van de biodiversiteit bedragen 0,1 % van de begroting. Veel andere uitgaven hebben een negatief effect op de soortenrijkdom.)

4.11 In dit verband wijst het EESC op de cruciale rol van de landbouw als het op behoud van de biodiversiteit aankomt. Een groot aantal soorten is het product van traditionele landbouwmethoden die – vooral door economische ontwikkelingen – inmiddels verouderd zijn.

4.12 Er moet daarom worden onderzocht hoe de landbouw en het behoud van biodiversiteit weer op één lijn kunnen worden gebracht; in sommige lidstaten worden in deze richting al goede pogingen ondernomen die geëvalueerd en op grote schaal uitgebouwd moeten worden. Landbouwers moeten door middel van stimulanzen tot „biodiversiteitsvriendelijk” gedrag worden aanzet. ⁽³⁾

4.13 Bescherming van de mariene biodiversiteit is van cruciaal belang. In de meeste lidstaten is men zich niet echt bewust van de problematiek rondom het zeemilieu, met als gevolg dat er weinig druk wordt uitgeoefend op regeringen en instellingen om iets aan die bescherming te doen. De effectiviteit van de bestaande maatregelen voor de bescherming van de rijkdommen van de zee moet nader worden onderzocht en in onderwijsprogramma's en het economisch bestuur moet er veel meer aandacht worden besteed aan die bescherming.

4.14 Verwacht wordt dat de Europese Unie zich goed voorbereidt op de tiende Conferentie van partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en een significante bijdrage levert aan een nieuwe wereldwijde strategie voor de bescherming van biodiversiteit na 2010.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De huidige wetten, regelingen en maatregelen schieten duidelijk tekort om de biodiversiteit te beschermen. Met andere woorden: de biodiversiteit loopt niet achteruit doordat er voort-

durend wetten worden overtreden; deze ontwikkeling vindt juist grotendeels binnen de grenzen van deze wetten plaats. Gedrag waarbij de natuur wordt ontzien blijkt zo vaak tot concurrentienadelen te leiden. Anderzijds wordt in vakkringen wel steeds meer gesproken over het economische belang van biodiversiteit. Van een echte erkenning van dit belang is evenwel nog geen sprake. De Commissie en de Raad doen er goed aan om hier speciale aandacht aan te besteden en een aanpak uit te werken. De veel bepleite, maar slechts mondjesmaat in praktijk gebrachte internalisering van externe kosten zou hier soelaas kunnen bieden.

5.2 Vooral in het GLB moet voor het behoud van de biodiversiteit meer plaats worden ingeruimd. Bij de landbouwhervorming na 2013 moeten criteria tot behoud van de biodiversiteit een belangrijk bestanddeel van het GLB worden om de huidige spanning tussen economische productie en natuurbehoud weg te nemen.

5.3 Het door de Commissie geopperde idee van een „groene infrastructuur” zou met kracht verder uitgewerkt moeten worden. Voor de uitvoering van het biodiversiteitsbeleid is er niet alleen een dekkend stelsel van beschermde gebieden nodig zoals dat momenteel met het NATURA 2000-netwerk wordt opgezet, maar ook een lineair stelsel van onderling verbonden biotopen of, om in het Europese jargon te blijven: een trans-Europees „natuurnetwerk”. Deze zouden het volgende kunnen omvatten:

- lineair gestructureerde corridors voor in het bos levende diersoorten die zich over land voortbewegen, zoals de wolf, de lynx, de beer en de wilde kat;
- een verbinding tussen oevers van wateren en vochtige biotopen in het kader van de waterkaderrichtlijn, waar diersoorten die van wetlands en oevers afhankelijk zijn, baat bij zouden hebben (structuur van open land)
- akkerlanden, akkerrandstroken, boomgroepen, soortenrijk grasland (vlak land, groene weiden), alleën voor diersoorten die in open land leven (link met landbouwsubsidies).

5.4 Zo'n „natuur-TEN” zou goed zijn voor de verbindingen tussen de Natura 2000-gebieden en de uitvoering van de waterkaderrichtlijn en bovendien tot op zekere hoogte een reactie vormen op de klimaatverandering. Terrestrische diersoorten zouden zo de mogelijkheid krijgen om door middel van migratie op het veranderende klimaat te reageren. Van minstens zoveel belang is echter dat dankzij zo'n netwerk tot dusverre geïsoleerd van elkaar levende populaties weer contact kunnen maken, wat een essentiële voorwaarde voor hun voortbestaan is.

5.5 Om de Natura 2000-gebieden te beschermen en verder te ontwikkelen, tot nog toe het paradepaardje van het EU-biodiversiteitsbeleid, moet de EU nu eindelijk voor genoeg ondersteuning zorgen.

⁽³⁾ PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35.

5.6 De Commissie wijst er terecht op dat de biodiversiteit niet overal op hetzelfde peil staat. In sommige regio's is de soortenrijkdom groot, in andere – met name door toedoen van de mens – zeer klein. Hieruit moet men echter niet de verkeerde conclusie trekken als zouden beleidsmaatregelen (ook die van financiële aard) vooral op de *hot spots* van biodiversiteit gericht moeten worden. Juist ook in regio's met een geringe biodiversiteit is een breed scala aan beleidsinstrumenten nodig voor behoud of herstel van de ecosysteemdiensten. Anderzijds is het zaak de lidstaten waar het beschermingsniveau of -potentieel nog niet hoog is, niet te „bestrafen” maar te belonen.

5.7 Voor het behoud van biodiversiteit moet niet overal dezelfde aanpak worden gehanteerd. Met haar nieuwe biodiversiteitsaanpak zou de EU ook de nodige nadruk moeten leggen op de positieve koppeling tussen de bescherming van het klimaat en die van soorten en daarom meer moeten doen aan behoud en ontwikkeling van veengebieden, wetlands, weidelanden en duurzame ecosystemen in bossen. Het beleid om bio-

massa te gebruiken voor energiedoeleinden mag geen belemmering vormen voor deze aanpak. Met het oog daarop zijn duurzaamheidscriteria nodig die ook op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld diervoeders) moeten worden toegepast.

5.8 Het EESC benadrukt eens te meer dat de samenleving en het bedrijfsleven absoluut moeten gaan inzien hoe belangrijk het behoud van de biodiversiteit is. Zover is het echter nog lang niet, ondanks alle programma's en de activiteiten van milieuorganisaties.

5.9 Alleen al de woordkeus van de politiek roept vragen op. Wat stelt de doorsnee burger zich voor bij „biodiversiteit”, wat moet hij beginnen met begrippen als „ecosysteemdiensten”? Uit tal van enquêtes blijkt dat de kennis over ecologische verbanden schromelijk tekortschiet. Ook daaruit valt een duidelijke conclusie te trekken: natuurbehoud is niet alleen een zaak van milieu-ministers; voor de verspreiding van elementaire kennis is ook voor het onderwijs een taak weggelegd.

Brussel, 15 september 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
