

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie „Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 — en daarna — tot staan brengen — De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens”

COM(2006) 216 final

(2007/C 97/03)

De Europese Commissie heeft op 22 mei 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 25 januari 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Ribbe**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 februari 2007 gehouden 433e zitting (vergadering van 15 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 7 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Als het gaat over de huidige stand van zaken, zijn het EESC en de Commissie dezelfde mening toegedaan: behoud van biodiversiteit is een noodzakelijke en belangrijke taak, en niet alleen om ethische en morele redenen. Er zijn ook genoeg economische motieven die vragen om sneller en doeltreffender optreden. De financiële verliezen ten gevolge van de afname van ecosysteemdiensten worden nu al geschat op honderden miljarden euro. Zo'n verspilling kunnen onze economieën zich niet permitteren.

1.2 Het verlies aan soorten in Europa is het gevolg van miljoenen afzonderlijke beslissingen die de afgelopen decennia voor absoluut het overgrote deel binnen bestaande wettelijke kaders zijn genomen. De invloed van onwetmatige maatregelen op de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa is minimaal.

1.3 Alle politieke beloften ten spijt gaat het met de biodiversiteit helaas nog steeds bergafwaarts, maar niet omdat men niet zou weten hoe het verlies aan soorten een halt kan worden toegeeroepen. Tot nu toe ontbrak het aan de politieke wil om echt werk te maken van de al sinds lange tijd noodzakelijk geachte maatregelen. De ervaringen met het Natura 2000-netwerk spreken in dit verband boekdelen.

1.4 De oorzaken hiervan worden door de Commissie in haar Mededeling haarfijn geformuleerd: „*falend bestuur (governance) en het feit dat de traditionele economische wetenschap moeite heeft om de economische waarde van het natuurlijke kapitaal en de ecosysteemdiensten te erkennen*”. Deze oorzaken en het gegeven dat de ethisch-morele motieven voor biodiversiteitsbehoud veeleer pas op de tweede plaats komen als planologische en politieke keuzes moeten worden gemaakt, hebben tot de huidige verslechtering van de situatie geleid.

1.5 Tussen voornemens en werkelijkheid gaapt een enorme kloof, die moet worden gedicht wil de politiek haar geloofwaardigheid niet verliezen.

1.6 Het EESC verwelkomt het door de Commissie gepresenteerde actieplan en vindt de daarin voorgestelde 160 (!) maatre-

gelen zinvol, hoewel de meeste daarvan helemaal niet nieuw zijn, maar al jarenlang op de agenda staan. De toekomst zal dus uitwijzen of de politiek met het nu voorliggende actieprogramma eindelijk de kracht vindt om de noodzakelijk geachte „ingrijpende veranderingen” door te voeren of dat de vrees van veel natuurbeschermers wordt bewaarheid en de politiek een zeer actueel maatschappelijk vraagstuk weliswaar opnieuw met woorden te lijf gaat, maar eigenlijk alleen maar lippendienst bewijst.

1.7 Een belangrijk punt van kritiek is, voor het EESC, het ontbreken in de Commissiemededeling van een strategisch antwoord op de vraag (die het in zijn verkennend advies over biodiversiteit van 18 mei 2006 heeft gesteld ⁽¹⁾) hoe het komt dat er, als het gaat over behoud van biodiversiteit, zo'n enorme kloof gaapt tussen voornemens, plannen en werkelijkheid. Het EESC betreurt dat in de Commissiemededeling en het actieplan vrijwel nergens op deze kwestie wordt ingegaan.

1.8 Het vindt dat derhalve dringend prioriteit moet worden gegeven aan het vierde centrale beleidsgebied uit de mededeling („De kennisbasis”), zodat zowel burgers als politici zich ervan bewust worden welke gevolgen hun gedrag echt heeft.

1.9 Het is belangrijk de buurlanden van de EU te helpen bij de versterking van hun beleid inzake het behoud van biodiversiteit. Vermeden moet worden dat de EU en de lidstaten als medefinanciers optreden van projecten die het biodiversiteitsverlies in derde landen kunnen versnellen.

1.10 Het EESC is het met de Commissie eens dat de EU een mondiale verantwoordelijkheid heeft als het gaat over biodiversiteit. Hoewel de EU en de lidstaten minder dan 0,004 % van hun beschikbare middelen aan passende globale maatregelen voor de ontwikkeling en instandhouding van de biodiversiteit besteden, wordt hun verantwoordelijkheid voor de wereldwijde vernietiging van de biodiversiteit (bijv. verdwijnen van tropisch regenwoud) wel steeds groter. In de toekomst kunnen de ontwikkelingen op de markt voor biobrandstoffen nog leiden tot een verdere verslechtering van de situatie.

⁽¹⁾ PB C 195 van 18 augustus 2006, blz. 96.

1.11 Het EESC betreurt dat het eigenlijke actieplan slechts de vorm heeft van een „technische bijlage” en daarom alleen als afzonderlijk SEC-document en alleen in het Engels beschikbaar is. Het dringt er bij de Commissie op aan het actieplan in alle werktalen te vertalen en op grote schaal te verspreiden (zowel in gedrukte vorm als via internet).

1.12 De bestaande deskundigengroep Biodiversiteit zou moeten gaan toezien op de realisering van de doelstellingen van het actieplan. Het maatschappelijk middenveld zou bovendien veel intensiever bij het actieplan moeten worden betrokken.

2. Kernpunten en achtergrond van de Commissiemededeling

2.1 Nadat de EU al in 1998 in haar biodiversiteitsstrategie de aandacht had gevestigd op de enorme omvang van het biodiversiteitsverlies, spraken de staatshoofden en regeringsleiders van de EU in 2001 af om de „dramatische” achteruitgang van de biodiversiteit (in de EU) in de periode tot 2010 een halt toe te roepen⁽²⁾. Verder beloofden zij om habitats en natuurlijke systemen te herstellen.

2.2 In de mededeling waar dit advies over gaat (en waarin een actieplan voor het behoud van de biodiversiteit wordt voorgesteld), geeft de Commissie opnieuw een uitvoerige en indrukwekkende beschrijving van hoe het er momenteel voor staat met de biodiversiteit en het behoud, of beter gezegd de voortdurende achteruitgang daarvan. De geschetste situatie is nog steeds uitermate zorgwekkend, zoals ook blijkt uit alle onderzoeken van het Europees Milieuagentschap en uit de nationale „rode lijsten” van bedreigde dier- en plantensoorten. De Commissie stelt vast dat de in 2001 geformuleerde doelstelling (het biodiversiteitsverlies voor 2010 een halt toeroepen) nog lang niet bereikt is en de nog altijd negatieve ontwikkeling van de biodiversiteit alleen tot staan kan worden gebracht met „ingrijpende veranderingen in beleid en praktijk”.

2.3 De Commissie schrijft verder dat „tempo en omvang van de implementatie toch te wensen overlaten” en eist dat „de desbetreffende maatregelen op communautair en nationaal niveau [...] versneld ten uitvoer worden gelegd”, omdat anders „het risico [...] groot [is] dat de mondiale 2010-doelstelling niet wordt gehaald”.

2.4 Dat zou volgens de Commissie in twee opzichten zeer bezwaarlijk zijn. Instandhouding van de biodiversiteit is namelijk niet slechts een ethisch-morele verplichting tegenover de schepping, maar ook alleen al economisch gezien zinvol en noodzakelijk. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven dat biodiversiteit de grondslag vormt voor de ecosysteemdiensten. „Deze diensten omvatten de productie van voedsel, brandstof, vezels en geneesmiddelen, de waterhuishouding, de regulering van luchtkwaliteit en klimaat, de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid en de nutriëntencyclus.” Met „ongeveer tweederde van de ecosysteemdiensten in de wereld [gaat het] erop achteruit”. De financiële schade die dat tot gevolg heeft, is weliswaar moeilijk te becijferen, maar wordt door de Commissie geschat op „honderden miljarden euro”.

2.5 In de Commissiemededeling komt verder de vraag aan de orde welke maatregelen tot nu toe zijn genomen en of die succes hebben gehad. Daarbij gaat het niet alleen over de EU, maar over de situatie in de hele wereld en de mondiale verantwoordelijkheid van de EU in dit verband.

2.6 Feitelijke kern van de mededeling vormt de vraag wat er in de toekomst moet gebeuren, en het antwoord daarop. Dat antwoord bestaat o.a. uit een voorstel voor een **EU-actieplan** (zij het als bijlage in de vorm van een SEC-document), waarin **vier „centrale beleidsgebieden”** worden onderscheiden, waaraan **tien „prioritaire doelstellingen”** en **vier „ondersteunende maatregelen”** worden gekoppeld.

2.6.1 Het eerste beleidsgebied betreft de „**Biodiversiteit in de EU**”. Hieraan worden meteen vijf van de tien prioritaire doelstellingen gekoppeld, namelijk:

- bescherming van de belangrijkste habitats en soorten binnen de EU;
- instandhouding en herstel van de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten op het gehele platteland in de EU;
- instandhouding en herstel van de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten in het mariene milieu in de EU;
- versterking van de verenigbaarheid van regionale en ruimtelijke ontwikkeling met de biodiversiteit binnen de EU;
- een aanzienlijke vermindering van de impact van invasieve uitheemse soorten en genotypes op de biodiversiteit binnen de EU.

2.6.2 Het tweede beleidsgebied is „**De EU en de biodiversiteit op wereldschaal**”. Het biodiversiteitsverlies beperkt zich immers niet tot de EU: zowel de EU als haar lidstaten hebben zich er internationaal toe verplicht om de biodiversiteit wereldwijd te beschermen, en de EU en haar lidstaten zijn ten gevolge van hun handelsbetrekkingen medeverantwoordelijk voor de mondiale ontwikkeling van de biodiversiteit. Aan dit beleidsgebied worden drie prioritaire doelstellingen gekoppeld, namelijk:

- aanzienlijke verbetering van de doeltreffendheid van de internationale *governance* inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten;
- aanzienlijke versterking van het aspect biodiversiteit en ecosysteemdiensten in het beleid van de EU voor externe bijstand;
- aanzienlijke vermindering van de impact van internationale handel op de mondiale biodiversiteit en de ecosysteemdiensten.

2.6.3 Het derde beleidsgebied heeft betrekking op het thema „**Biodiversiteit en klimaatverandering**”. Daaraan wordt de volgende prioritaire doelstelling gekoppeld:

- ondersteuning van de aanpassing van de biodiversiteit aan de klimaatverandering.

⁽²⁾ Conclusies van de voorzitter van de Europese Raad van Gothenburg van 15 en 16 juni 2001.

2.6.4 Het vierde beleidsgebied uit de mededeling c.q. het actieplan gaat over „**De kennisbasis**”. Daaraan wordt de tiende en laatste prioritaire doelstelling gekoppeld, namelijk:

— aanzienlijke versterking van de kennisbasis voor de instandhouding en de duurzame benutting van de biodiversiteit, in de EU en wereldwijd.

2.6.5 De genoemde vier „**ondersteunende maatregelen**” zijn:

- zorgen voor een toereikende financiering;
- versterking van de beleidsvorming op EU-niveau;
- opbouwen van partnerschappen;
- bewustmaking en grotere deelname van het publiek.

3. Algemene opmerkingen over de inhoud van de Commissiemededeling

3.1 Het EESC is ingenomen met de voorliggende mededeling en het opgestelde actieplan, die verschenen op 22 mei 2006, vier dagen na de goedkeuring van zijn verkennend advies over de „**EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld**”. De in dit advies en die mededeling gegeven beschrijvingen van de huidige situatie en de oorzaken daarvan komen vrijwel geheel met elkaar overeen.

3.2 De oorzaken van de afname van het aantal soorten en biotopen, zoals o.a. intensiever landgebruik, opoffering van tot nu toe extensief gebruikte gebieden, bodemafdekking en ongebreidelde nieuwbouw, zijn al jarenlang bekend en dikwijls wetenschappelijk beschreven. Die oorzaken zijn telkens terug te voeren op besluiten en maatregelen van economische spelers en politici, die binnen bestaande wettelijke kaders zijn genomen. Het biodiversiteitsverlies dat aan met de wet strijdige maatregelen moet worden toegeschreven, is relatief gering. Ten grondslag aan de afname van de biodiversiteit liggen dus legale politieke en zakelijke beslissingen waarbij tussen verschillende waarden is gekozen en waartoe vaak de aanzet is gegeven of waarvoor subsidies worden toegekend door de EU, de lidstaten en gemeenten.

3.3 Het EESC en de Commissie zitten niet alleen op dezelfde lijn wat de analyse van de huidige situatie betreft, maar ook als het gaat over de redenen waarom het biodiversiteitsverlies een halt moet worden toegeroepen. De Commissie noemt in haar mededeling ethisch-morele en economische motieven, het EESC spreekt in zijn verkennend advies over het „nut” en de „niet-utilitaire waarde” van landschappen en biodiversiteit.

Biodiversiteit tussen politieke voornemens en werkelijkheid

3.4 De nu voorliggende mededeling vormt de recentste in een lange reeks beleidsdocumenten waarin wordt aangekondigd dat het biodiversiteitsverlies een halt zal worden toegeroepen. Steeds weer zijn door de politiek dienovereenkomstige beloften gedaan, voor het laatst tijdens de vergadering van de EU-milieuministers in december 2006, waar met bovengenoemde mededeling werd ingestemd.

3.5 Het EESC moet echter helaas vaststellen dat er tussen voornemens en werkelijkheid veel te vaak een enorme kloof gaapt, hetgeen natuurlijk niet onopgemerkt blijft. Zo hebben de visserijministers eind december 2006 vangstquota voor kabeljauw vastgesteld, maar die zijn volgens alle (!) zeebiologen veel te hoog en zullen volgens hen zeer waarschijnlijk leiden tot de ondergang van deze vissoort. Niettemin werd gesproken over een „goed resultaat”. Dit betekent dat óf deze hele problematiek en de verbanden tussen oorzaken en gevolgen zeer verschillend worden beoordeeld, óf dat deze problematiek wel met woorden wordt bestreden, maar in werkelijkheid beleid wordt gemaakt dat tot biodiversiteitsverlies leidt.

3.6 Het EESC heeft inmiddels in een hele reeks adviezen over deze problematiek gewezen op de zojuist geschetste gang van zaken en ervoor gewaarschuwd dat de politiek zo haar geloofwaardigheid dreigt te verliezen.

3.7 EESC en Commissie hebben duidelijk verschillende opvattingen over de vraag in hoeverre het grote publiek, de politiek en de belangrijkste economische spelers zich bewust zijn van de omvang van het biodiversiteitsvraagstuk en welk belang zij daaraan hechten, en vooral welke beleidsmaatregelen genomen zijn om wat aan het biodiversiteitsverlies te doen. Voor het EESC staat buiten kijf dat de biodiversiteit erop achteruitgaat en dat men zich daar onvoldoende bewust van is. Maar het beticht er geen enkele burger of politicus van bewust beslissingen te nemen om de biodiversiteit schade toe te brengen. Blijkbaar is het voor velen nog zeer moeilijk om de gevolgen op de lange termijn van hun beslissingen echt goed in te schatten en daar indien nodig consequenties aan te verbinden. Dit laat zich nog eens extra illustreren aan de hand van een voorbeeld uit enkele nieuwe lidstaten, waaronder Polen, waar in het kader van de programma's voor plattelandontwikkeling in de periode 2004-2006 maatregelen zijn genomen op het gebied van bodemverbetering (en voor 2007-2013 op stapel staan). Het door de EU gefinancierde maatregelenpakket „Beheer van waterbronnen in de landbouw” leidt vooral tot een technische transformering van de loop van rivieren. Dit brengt een hele reeks negatieve gevolgen met zich mee, in de eerste plaats achteruitgang van de biodiversiteit. Dit soort maatregelen zijn helaas ook reeds uitgevoerd of gepland in gebieden die onder Natura 2000 vallen.

3.8 De Commissie beweert dat biodiversiteitsbehoud onder meer in de Lissabon-strategie een belangrijke rol zou spelen en ook het Comité van de Regio's zegt in zijn advies over de Commissiemededeling „*verheugd*” te zijn „*over de conclusies van de Raad van 23 en 24 maart 2006, waarin wordt opgeroepen om de doelstellingen voor 2010 te integreren in al het beleid bepaald in de Lissabon-agenda*”. Het EESC betwijfelt echter ten eerste of dat ook zal gebeuren. Het moet veeleer vaststellen dat in de context van het economisch beleid maar zeer weinig aandacht wordt geschonken aan rol en betekenis van biodiversiteit. Zo blijkt uit onderzoek dat begrippen als „biodiversiteit” en „natuurbescherming” in documenten over de Lissabon-strategie alleen terloops worden vermeld — als dat al gebeurt; hetzelfde geldt voor de nationale hervormingsprogramma's.

3.9 In dit verband spreekt de Commissie in haar mededeling volkomen terecht over „*falend bestuur (governance) en het feit dat de traditionele economische wetenschap moeite heeft om de economische waarde van het natuurlijke kapitaal en de ecosystemendiensten te erkennen*”. Zou dat wel gebeuren en zouden de externe (milieu) kosten bijgevolg worden doorberekend, dan zou het biodiversiteitsprobleem zich in zijn huidige vorm niet voordoen.

3.10 Het EESC heeft reeds in genoemd verkennend advies opgemerkt dat de verschillende strategieën ter bevordering van de economische groei en het streven naar biodiversiteitsbehoud tegenwoordig steeds vaker met elkaar in botsing komen. Economische groei wordt tegenwoordig te dikwijls louter geassocieerd met volumegroei. En zo'n economische groei kan door het streven naar biodiversiteitsbehoud belemmerd of afgeremd worden. Biodiversiteit en natuurbescherming worden aldus in de meeste gevallen (bijv. bij zakelijke beslissingen of beleidsplanning) niet gezien als kans maar veeleer als hindernis of obstakel voor economische ontwikkeling. Dat alleen verklaart ook de (voor een deel zelfs toenemende) weerstand die er nog steeds bestaat tegen de Habitat- en Vogelrichtlijn en het op basis daarvan ontwikkelde Natura 2000-netwerk. Ook al spreekt Europees Milieucommissaris Dimas zich nu uit tegen wijziging van deze twee richtlijnen⁽³⁾, het is duidelijk hoe de vlag erbij hangt: natuurbescherming wordt doorgaans beschouwd als concurrentie voor ander bodemgebruik en rem op economische ontwikkeling en maar zeer zelden als ontwikkelingsbasis. Om die reden worden de (financiële) verplichtingen in het kader van bijvoorbeeld de realisering van het Natura 2000-netwerk als last i.p.v. als investering in de toekomst ervaren en vaak niet nagekomen.

3.11 Naast deze „economische” opvatting van natuurbescherming en biodiversiteitsbehoud — die haaks staat op de economische argumenten die de Commissie noemt in haar pleidooi voor de instandhouding van de biodiversiteit — bestaat er nog een tweede oorzaak waardoor het niet erg wil lukken met natuurbescherming en biodiversiteitsbehoud. Het betreft hier een probleem dat door de beleidsverantwoordelijken voor natuurbescherming zelf is gecreëerd en dat heeft geleid tot een verslechterde verhouding met landeigenaren en -gebruikers. Het EESC heeft meerdere malen duidelijk gemaakt dat de manier waarop bijvoorbeeld het beleid in het kader van het Natura 2000-netwerk is gepland en nu wordt uitgevoerd een in het oog springend voorbeeld is van hoe natuurbescherming niet mag functioneren: nationale en regionale ministers hebben plots kritiek op de wettelijke bepalingen die zij jaren geleden zelf hebben geformuleerd; het geld voor de beloofde compensatiebetalingen aan landbouwers komt er maar niet; en over de hoofden van de betrokken landeigenaren en -gebruikers heen worden zonder besluiten genomen. Zo'n soort natuurbescherming is ongeloofwaardig en scheidt wantrouwen.

3.12 Bovendien blijkt uit vele voorbeelden dat met weldoordachte samenwerking absoluut veel kan worden bereikt, mits politiek en overheden hun beloften ook nakomen en echte partnerschappen worden aangegaan.

De financieringsbesluiten van de EU als slecht voorbeeld

3.13 De tijdens de EU-top van december 2005 genomen financieringsbesluiten in het kader van de „financiële vooruit-

⁽³⁾ Wat door het EESC wordt toegejuicht.

zichten 2007-2013” zijn een teken aan de wand dat als politieke keuzes moeten worden gemaakt het streven naar biodiversiteitsbehoud wordt opgeofferd, alle indrukwekkende verklaringen en doelstellingen ten spijt. In december 2005 werd immers besloten te bezuinigen op de voor dit streven zeer belangrijke tweede pijler van het GLB. Als de Commissie dan een half jaar na deze EU-top in het voorliggende actieplan „*zorgen voor een toereikende financiering*” van Natura 2000 als een van de vier ondersteunende maatregelen noemt, is daar inhoudelijk en formeel gezien natuurlijk niets op tegen, maar heeft dat met de politieke realiteit helaas niets meer van doen. Uit dit soort formuleringen blijkt veeleer de kloof die er bestaat tussen woorden en daden.

3.14 Het EESC heeft er meermaals op gewezen dat de financiering van de tweede pijler van het GLB volledig tekortschiet nu daar bijvoorbeeld ook het Natura 2000-netwerk en de omzetting van de kaderrichtlijn Water onder vallen. Wat moet de burger wel niet denken van zulk beleid, dat overduidelijk tegenstrijdig is en terstond leidt tot conflicten?

3.15 Het Comité van de Regio's pleit er in zijn advies daarom volkomen terecht voor „*om bij de herziening in 2008 van de financiële vooruitzichten 2007-2013 een aanzienlijk deel van de middelen te bestemmen voor duurzame landbouw en behoud van het landschap*”.

3.16 De geconstateerde kloof tussen woorden en daden geldt ook voor de in essentie terecht eis van de Commissie dat „*de communautaire middelen voor regionale ontwikkeling een positief i.p.v. een negatief effect [dienen te] hebben op de biodiversiteit*” en „*partnerships tot stand [moeten worden gebracht] [...] tussen plannenmakers en ontwikkelaars en de biodiversiteitbelangen*”. Het EESC kan zich volledig vinden in deze inmiddels vaak herhaalde eisen. Maar zoals gezegd blijkt ook hier weer de kloof tussen (goede) voornemens en de politiek van alle dag, want tot nu toe is er in de praktijk niets wezenlijks veranderd: nog altijd worden in qua natuur zeer waardevolle gebieden (mede met EU-geld gefinancierde) infrastructuurprojecten uitgevoerd en ondanks de nodige compenserende maatregelen ten gunste van de natuur kan er bij dergelijke projecten per saldo een verlies aan biodiversiteit worden opgetekend (vgl. de door de Commissie geschetste stand van zaken).

3.17 Voorts zouden volgens het EESC bovengenoemde eisen niet alleen voor uitgaven uit hoofde van de structuurfondsen, maar voor alle uitgaven van de EU moeten gelden, wil de Unie recht doen aan het door haarzelf geformuleerde streven naar coherent beleid.

3.18 Het EESC ziet derhalve op alle beleidsterreinen waarvoor de EU, gelet op haar bevoegdheden, verantwoordelijkheid draagt, zoals het landbouwbeleid, veel mogelijkheden tot verbetering. Ze laat de huidige stand van zaken zien dat de bestaande landbouwregelingen tekortschieten om de biodiversiteit overal in Europa te behouden. Dit wetende mag duidelijk zijn dat de biodiversiteit niet wordt bevorderd als landbouwsubsidies „slechts” aan de naleving van bestaande wetgeving gekoppeld blijven.

3.19 De huidige rechtstreekse betalingen aan landbouwers (het leeuwendeel van de landbouwbegroting) zijn niet bedoeld om de biodiversiteit te bevorderen, maar om de ontvangers ervan voor te bereiden op de uitdagingen van de wereldmarkt. Het EESC heeft er echter al vaak op gewezen dat het „Europese landbouwmodel”, waar onder meer behoud van de biodiversiteit toe behoort, niet in stand kan worden gehouden onder wereldmarktvoorwaarden. Landbouwers voorbereiden op de wereldmarkt en tegelijk van hen verwachten dat ze de biodiversiteit bevorderen, werkt niet.

3.20 Daarom heeft het EESC gesteld: „Zolang het onder druk van de wereldmarkt moeilijk is het volledige landbouwareaal op milieuvriendelijke wijze te benutten, moet de politiek zich extra inspannen” en bijvoorbeeld „de financiële steun voor de landbouwmilieumaatregelen [verhogen]; enkel op die manier kunnen alle boeren in de EU worden overgehaald om op milieuvriendelijke productiemethodes over te stappen” (*). Ook hier is er wel sprake van woorden maar vaak niet van daden.

3.21 Al met al is het volkomen duidelijk dat de politieke gang van zaken t.a.v. de bescherming van de biodiversiteit hemelsbreed verschilt met die op andere beleidsterreinen, zoals het op financiële stabiliteit gerichte beleid. Op dat laatste terrein bijvoorbeeld probeert de Commissie helder beleid door te drukken, ook als daar zeer grote weerstand tegen bestaat, en beschikt zij over instrumenten om de door haar juist geachte koers aan te kunnen houden (men denke aan de criteria van Maastricht). Gaat het echter over biodiversiteitsbehoud, dan wordt er tot nu toe nauwelijks meer dan lippendienst bewezen.

3.22 Precies daarom heeft het EESC in reeds genoemd verkennend advies nadrukkelijk de vraag aan de orde gesteld wat de diepere maatschappelijke oorzaak is van de huidige situatie waarin iedereen zegt het beste met de biodiversiteit voor te hebben, maar waarin die toch nog steeds dramatisch achteruitgaat. Het EESC kwam tot de conclusie dat het nut en de niet-utilitaire waarde van biodiversiteit te weinig bekend zijn in de samenleving (en bij een groot deel van de politiek). Deze beide gronden voor biodiversiteitsbehoud moeten echter overall aanvaard en begrepen worden voordat beleid daadwerkelijk effect heeft. Vandaar dat het EESC erop heeft aangedrongen om veel aandacht te besteden aan de overbrenging van het besef dat het biodiversiteitsverlies een halt moet worden toegeroepen. In het voorgestelde actieplan komt dit aspect in het vierde beleidsgebied en bij de ondersteunende maatregelen weliswaar aan bod, maar wordt daar lang niet uitvoerig genoeg op ingegaan.

3.23 Het EESC wil in dit advies zijn opmerkingen hieromtrent uit zijn advies van 18 mei 2006 niet nog eens herhalen. Het verzoekt Commissie, Raad en Parlement daarvoor dat document er nogmaals op na te slaan. Het is bekend dat de biodiversiteit dramatisch achteruitgaat, hetgeen meestal moet worden toegeschreven aan volkomen legale handelingen. Door de EU is een aantal maatregelen genomen om die ontwikkeling te keren, maar die sorteren o.a. geen effect omdat ze halfslachtig worden toegepast — als dat al gebeurt. Bovendien worden nog altijd veel contraproductieve beslissingen genomen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Een actieplan met meer dan 160 verschillende maatregelen om de huidige situatie te verbeteren bewijst in de eerste

plaats dat er op zeer veel beleidsterreinen en op de meest uiteenlopende niveaus tekortkomingen bestaan. Maar tegelijkertijd moet de vraag worden gesteld of alle voorgestelde maatregelen even belangrijk zijn en allemaal op hetzelfde moment zullen worden genomen. Het feit dat het EESC deze vragen stelt, impliceert niet dat het ook maar één van die maatregelen onterecht vindt. Het betwijfelt alleen of ze werkelijk allemaal even serieus ten uitvoer moeten worden gelegd.

4.2 Het EESC vindt het van groot belang om onmiddellijk en uitvoerig werk te maken van de prioritaire doelstelling die in de mededeling is gekoppeld aan het vierde beleidsgebied („De kennisbasis”). De kennis over de werkelijke betekenis van biodiversiteit en over de werkelijke gevolgen op de lange termijn voor de biodiversiteit van beslissingen moet namelijk dringend worden verbeterd. Want alleen met voldoende kennis van het biodiversiteitsprobleem en als politiek en maatschappij die kennis echt aanvaarden, kan de betrokkenheid ontstaan die politiek noodzakelijk is om de ook door de Commissie gewenste „ingrijpende veranderingen in beleid en praktijk” te kunnen doorvoeren. De vraag of het in dit verband momenteel eerder ontbreekt aan de nodige kennis en ideeën of aan politieke wil en doorzettingsvermogen is zeer moeilijk te beantwoorden.

4.3 De EU zal ondubbelzinnig worden afgerekend op de vraag of ze haar in het actieplan geuite voornemen om o.a. haar praktische en uitgavenbeleid te veranderen, zal kunnen waarmaken. De in december 2005 genomen financieringsbesluiten hebben geleid tot scepsis bij veel betrokkenen: zij zijn benieuwd of deze koerswijziging echt wordt doorgezet. Hun scepsis is des te groter omdat het in het verleden zelfs niet is gelukt succes te boeken op de beleidsterreinen waar economische belangen nooit een doeltreffendere biodiversiteitsbescherming in de weg hebben gestaan.

4.4 In dit verband kan als voorbeeld de jacht worden genoemd, een kwestie waarover nergens in het Commissiedocument wordt gesproken, terwijl het beleid daaromtrent voor veel bedreigde soorten van groot belang is. In de 25 EU-lidstaten, Zwitserland en Noorwegen worden jaarlijks ongeveer 102 miljoen vogels gevangen of uit de lucht geschoten, waaronder 37 miljoen zangvogels (cijfers gebaseerd op jachtstatistieken). Vaststaat dat het sterftcijfer onder trekvogels voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan de grootschalige jacht op deze dieren.

4.5 Vogelsoorten als de Kieviet, watersnip, zomertaling, veldleeuwerik, kwartel, tortelduif en het bokje, waarvan de aantallen in heel Europa of delen daarvan teruglopen, zouden daarom bij de jacht moeten en kunnen worden ontzien. Het feit dat in de meeste Europese landen de jacht op trekvogels slechts voor een kleine minderheid van de bevolking een vrijetijdsbesteding is, moet hier ook in aanmerking worden genomen. Er bestaat geen economisch motief voor de jacht, jagen is louter vermaak. Desondanks — of juist daarom? — is op dit vlak tot nu toe geen succes geboekt. Steeds opnieuw blijkt hoe moeilijk het is om zelfs dit soort gewoontes te veranderen en hoeveel moeilijker het nog is om de juiste „ingrijpende veranderingen” te realiseren.

(*) „De toekomst van het GLB”, EESC-advies van 21 maart 2002, PB C 125 van 27 mei 2005, blz. 87-99.

4.6 Het Griekse eiland Tilos is een vermeldenswaardig voorbeeld van de positieve gevolgen van een jachtverbod. Sinds 1993 wordt op dit eiland niet meer gejaagd, wat heeft geleid tot een enorme toename van de biodiversiteit en het aantal soorten. De EU heeft dit project o.a. via het LIFE-programma gesteund.

4.7 Het EESC is het met de Commissie eens dat de EU een **mondiale verantwoordelijkheid** heeft als het gaat over biodiversiteit. Het constateert dat de EU ook in dezen nog helemaal geen reden heeft om zich op de borst te kloppen. De Commissie schrijft in haar Mededeling immers dat thans „*minder dan één honderdste [...] van de totale jaarlijkse ontwikkelingshulp van de Gemeenschap en de lidstaten*” — d.w.z. minder dan 0,004 % van alle uitgaven — gaat naar internationale projecten voor de instandhouding van de biodiversiteit.

4.8 Maar de EU is wél in grote mate medeverantwoordelijk voor de vernietiging van de biodiversiteit in andere delen van de wereld. In de mededeling wordt de kap van het tropisch regenwoud in dit verband als voorbeeld genoemd. Het EESC wijst erop dat deze kap niet alleen vanuit het oogpunt van de biodiversiteitsbescherming, maar ook vanuit dat van de klimaatsbescherming contraproductief is: wereldwijd moet 20 % van de CO₂-uitstoot worden toegeschreven aan de houtkap!

4.9 De hierdoor veroorzaakte snelle vershraling van voor de voedselproductie essentiële genetische hulpbronnen houdt een groot risico in voor de landbouw en de veeteelt.

4.10 Het EESC vindt het uitermate zorgwekkend dat er bijvoorbeeld ten gevolge van de uitvoering van de biobrandstofstrategie van de EU nog veel meer tropisch regenwoud dreigt te verdwijnen, doordat daarvoor goedkope importproducten worden gebruikt in plaats van natuur- en milieuvriendelijke producten van eigen bodem. Zo produceert Maleisië momenteel circa 5 miljoen ton palmolie per jaar. Voor die productie zijn plantages aangelegd, waarvoor veel tropisch regenwoud moest worden gekapt: tussen 1985 en 2000 gebeurde ongeveer 90 % van alle kap van tropisch regenwoud in dit Aziatische land voor de aanleg van deze plantages. Het is de bedoeling van Maleisië

om nog eens 6 miljoen hectare extra tropisch regenwoud te kappen voor de aanleg van palmolieplantages. Indonesië wil daarvoor zelfs 16,5 miljoen hectare tropisch bos weghalen. Al die palmolie is bestemd voor de export. Daarbij dient men zich te realiseren dat een warmtekrachtcentrale als van de Duitse gemeente Schwäbisch-Hall — die graag genoemd wordt als gemeente met een goed energiebeleid — voor 90 % loopt op palmolie!

4.11 Naast bovenstaande inhoudelijke en strategische opmerkingen, wil het EESC nog twee belangrijke formele kwesties aansnijden:

4.11.1 Het is voor betrokkenen en belanghebbenden zeer ergerlijk als zij, om een volledig beeld van één en hetzelfde beleidsterrein te krijgen, verschillende EU-documenten moeten raadplegen. Op grond van het bestuurlijke voornemen om Commissiedocumenten kort te houden, is het eigenlijke actieplan (dat volgens de inhoudsopgave van de Commissiemededeling bijlage 1 zou moeten zijn) echter niet bij de mededeling gevoegd. Het is slechts als afzonderlijk SEC-document beschikbaar en op het voorblad daarvan wordt de term „actieplan” niet eens genoemd maar is alleen sprake van een „technische bijlage” (*technical annex*). Bovendien is dit document (het actieplan) alleen in het Engels en niet in andere werktalen verkrijgbaar en slecht leesbaar vanwege een belabberde druk. Dat alles is zeer irritant. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan het actieplan in alle werktalen te vertalen en op grote schaal te verspreiden (zowel in gedrukte vorm als via internet).

4.11.2 De Commissie stelt voor om de bestaande deskundigengroep Biodiversiteit te laten toezien op de realisering van de doelstellingen van het actieplan. Het EESC stelt echter voor om het maatschappelijk middenveld daar veel intensiever bij te betrekken gelet op het in het voorafgaande en in zijn verkennd advies over biodiversiteit uitvoerig beschreven probleem dat de samenleving zich bij lange na niet bewust genoeg is van het belang van biodiversiteitsbehoud, hetgeen automatisch leidt tot minder betrokkenheid bij dit vraagstuk.

Brussel, 15 februari 2007.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Dimitris DIMITRIADIS