

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.1.2010
COM(2010) 4 definitief

**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

1. INLEIDING

Biodiversiteit – dat wil zeggen de diversiteit van ecosystemen, soorten en genen – is het natuurlijke kapitaal van de wereld. Biodiversiteit is onlosmakelijk verbonden met duurzame ontwikkeling omdat zij essentiële goederen en diensten levert, zoals voedsel, koolstofvastlegging en de regulering van zeeën en watercyclus en het fundament vormt van economische welvaart, sociaal welzijn en levenskwaliteit. Naast de klimaatverandering is verlies aan biodiversiteit wereldwijd de grootste bedreiging voor het milieu en leidt tot aanzienlijke economische verliezen en een vermindering van de welvaart.

In 2001 heeft de EU zich ten doel gesteld maatregelen te treffen om *het biodiversiteitsverlies tegen 2010 een halt toe te roepen*. In 2002 heeft zij zich achter de doelstelling geschaard dat tegen 2010 wereldwijd een aanzienlijke vermindering van het verlies aan biodiversiteit moest zijn bereikt. Daarna werden nog meer maatregelen genomen om het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan. Zo heeft de Commissie in 2006 een EU-Biodiversiteitsactieplan (BAP) vastgesteld om nog sneller vorderingen te kunnen maken¹.

Ondanks al deze inspanningen zijn er echter duidelijke aanwijzingen dat de EU haar doel niet zal bereiken².

Op de vergadering over milieuzaken in maart 2009 heeft de Raad aangedrongen op een nieuwe EU-visie en een nieuw EU-doel voor biodiversiteit die verder zouden bouwen op en bijdragen tot de internationale besprekingen inzake een wereldwijde visie voor biodiversiteit voor de periode na 2010, als onderdeel van een eind 2010 vast te stellen geactualiseerd strategisch programma ter uitvoering van het Verdrag inzake biodiversiteit van de Verenigde Naties.

De afgelopen maanden heeft overleg plaatsgevonden met belanghebbenden over de ontwikkeling van een biodiversiteitsbeleid voor de periode na 2010. Het belangrijkste evenement in dit verband op EU-niveau was de door de Commissie georganiseerde conferentie op hoog niveau die op 26 en 27 april 2009 te Athene plaatsvond. In het daaruit voortvloeiende "Bericht uit Athene" wordt gewezen op de noodzaak van doelstellingen voor de periode na 2010.

Deze mededeling is de eerste stap op weg naar dit doel. Zij bevat opties voor de ontwikkeling van een EU-visie en een EU-doel voor de periode na 2010. Met deze mededeling wil de Commissie een geïnformeerd debat op gang brengen door te beschrijven waarom het gaat en wat er gedaan moet worden om ambitieuze EU-doelstellingen te kunnen vaststellen en te realiseren. Op grond van dit debat en van verdere werkzaamheden die het wetenschappelijk materiaal moeten leveren om uit de verschillende ambitieniveaus voor een EU-doel te kunnen kiezen, zal de Commissie tegen het einde van het jaar een EU-biodiversiteitsstrategie presenteren.

¹ COM(2006) 216.

² COM(2008) 864.

2. WAAROM MOET BIODIVERSITEIT WORDEN BESCHERMD?

2.1. Stand van zaken en ontwikkelingen van de biodiversiteit in Europa en wereldwijd

Uit verschillende gezaghebbende verslagen³ blijkt dat de biodiversiteit wereldwijd ernstig bedreigd blijft: het verlies gaat soms 100 tot 1000 keer sneller dan normaal. Meer dan een derde van de onderzochte soorten wordt met uitsterven bedreigd en naar raming is 60% van de ecosystemen wereldwijd in de laatste 50 jaar achteruitgegaan, met gevolgen voor de ecosystemendiensten die daarvan afhankelijk zijn. Ook de mariene biodiversiteit staat onder druk, terwijl ongeveer 90% van de biomassa van de wereld in de oceanen leeft. De biodiversiteit wordt het meest bedreigd door vernietiging van habitats, versnippering en degradatie als gevolg van veranderingen in bodemgebruik, niet-duurzame praktijken (bijv. overbevissing), invasieve soorten, de verzuring van de oceanen, vervuiling en, steeds meer, klimaatverandering. Het huidige tempo van de bevolkingsgroei en het steeds grotere verbruik per persoon, tezamen met onvoldoende ontwikkelde marktstructuren en instellingen om natuurlijke hulpbronnen optimaal toe te wijzen, leiden tot een verlies aan biodiversiteit: de hulpbronnen worden sneller verbruikt dan zij kunnen worden vervangen.

Er zijn steeds meer aanwijzingen dat veel ecosystemen al onherstelbaar beschadigd zijn of weldra onherstelbaar beschadigd zullen zijn⁴. Op dezelfde manier als een stijging van de wereldtemperatuur met 2 graden boven het pre-industriële niveau tot een rampzalige klimaatverandering zou leiden, zou een biodiversiteitsverlies voorbij bepaalde grenzen ingrijpende gevolgen hebben voor het functioneren van onze planeet. Deze grenswaarden zijn nog steeds niet nauwkeurig bepaald, maar het is in wetenschappelijke kringen al duidelijk dat het huidige tempo van biodiversiteitsverlies een bedreiging vormt voor het toekomstige welzijn van de Europese bevolking en de wereldbevolking.

In Europa blijkt uit evaluaties over het behoud van soorten en habitats dat, afgezien van enkele successen, de situatie in het algemeen achteruit is blijven gaan. Bij het eerste grootschalige onderzoek naar meest kwetsbare habitats en soorten die op grond van de habitatrichtlijn worden beschermd, bleek dat de 'staat van instandhouding' in de zin van die richtlijn slechts in 17% van de gevallen gunstig was. Graslanden, waterrijke gebieden en kusthabitats zijn het meest bedreigd⁵. Ook de mariene biodiversiteit gaat in een alarmerend tempo achteruit. Voor ecosystemendiensten in de EU zijn er aanwijzingen dat de koolstofopslagcapaciteit van bepaalde soorten akkerbouwland, die sterk afhankelijk is van de biodiversiteit van de bodem, afneemt⁶. Er moeten passende maatregelen worden genomen op het gebied van landbeheer en maritiem beheer om ecosystemen te handhaven en te verbeteren die ecosystemendiensten verlenen aan de maatschappij in haar geheel. Belangrijke ecosystemendiensten van zee- en kustgebieden, bijvoorbeeld van schorren, kunnen verloren gaan door het verdwijnen van kustwetlands.

2.2. Gevolgen van het verlies aan biodiversiteit

Naast een intrinsieke waarde heeft biodiversiteit ook een waarde als leverancier van ecosystemendiensten. Biodiversiteit levert voedsel en water, biedt een natuurlijke bescherming tegen overstromingen en stormen en regelt het klimaat.

³ 'Groei binnen grenzen', Nederlands Planbureau voor de Leefomgeving, oktober 2009; 'Millennium Ecosystem Assessment', 2005; 'IUCN Red List', november 2009.

⁴ 'A safe operating space for humanity', *Nature*, 23 september 2009.

⁵ COM(2009) 358.

⁶ CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

Als biodiversiteit verloren gaat, heeft dit gevolgen voor het milieu, gaande van veranderingen op microniveau tot de ineenstorting van gehele ecosystemen en van ecosysteemdiensten. Dat zou uiteindelijk gevolgen kunnen hebben voor onze welvaart. Hoewel de rol van biodiversiteit in het functioneren van ecosystemen nog niet geheel duidelijk is, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat ecosystemen met een grote verscheidenheid aan soorten productiever, stabiel en veerkrachtiger zijn en minder gevoelig voor externe stress. Het ecosysteem in zijn geheel functioneert in dat geval beter⁷. Daar de natuur zowel de beste klimaatregelaar is als de grootste koolstofopslagplaats, doet een verlies aan biodiversiteit ook afbreuk aan de klimaatdoelstellingen. Gezonde en veerkrachtige ecosystemen zijn een levensverzekering tegen klimaatverandering, doordat zij een ‘natuurlijk middel’ zijn om de gevolgen van de klimaatverandering te temperen en op te vangen⁸.

Dat het verlies van biodiversiteit en de degradatie van ecosystemen ook economische verliezen met zich brengen, werd tot voor kort grotendeels over het hoofd gezien. Het verlies aan ecosysteemdiensten wordt geschat op 50 miljard euro per jaar, terwijl de gecumuleerde welvaartsverliezen tegen 2050 op 7% van het BNP worden geschat⁹. Biodiversiteit is niet alleen op zich waardevol, maar is ook een bron van ecosysteemdiensten die de economie waardevolle inputs leveren die door de markten dikwijls niet worden erkend. Een juiste waardebeoordeling van ecosysteemdiensten is daarom essentieel. Dit is ook een van de belangrijke bevindingen van een internationaal onderzoek naar de economische aspecten van ecosystemen en biodiversiteit (‘The Economics of Ecosystems and Biodiversity’ (TEEB))¹⁰.

Daar biodiversiteit vaak dezelfde oplossingen biedt als de techniek, en meestal tegen aanzienlijk lagere kosten, kan tempering van of aanpassing aan de klimaatverandering soms op kosteneffectieve wijze plaatsvinden door de instandhouding en het herstel van de biodiversiteit¹¹. Daar het benutten van natuurlijke hulpbronnen in tal van economische activiteiten een rol speelt, kan het herstel en een beter gebruik van die hulpbronnen de productiviteit verhogen of, door het eco-innovatieproces, tot nieuwe bronnen van groei leiden.

Ten slotte leveren biodiversiteit en ecosysteemdiensten een essentiële bijdrage aan het menselijk welzijn. Zij voorzien in het levensonderhoud van miljoenen mensen overal ter wereld en zijn essentieel voor het terugdringen van armoede en voor het realiseren van de millenniumontwikkelingsdoelstellingen. Biodiversiteit is ook een bron van voedselvoorziening. Genetische diversiteit werkt als een buffer tegen oogstverliezen als gevolg van plagen en ziekten en tegen klimaatverandering, wat de zekerheid van de voedselvoorziening ten goede komt. In de EU heeft de afnemende levensvatbaarheid van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor de biodiversiteit, geleid tot de achteruitgang van enkele kritische ecosysteemdiensten in rurale gebieden en tot het verlies van vruchtbare landbouwgrond. Dit heeft op zijn beurt tot de braaklegging van landbouwgronden en tot economische en sociale verliezen geleid, met name in plattelandsgemeenschappen. Hetzelfde geldt voor sommige vissersgemeenschappen die zwaar te lijden hebben van de uitputting van

⁷ ‘Biodiversity and ecosystem functionality’, *Nature*, 12 juli 2007.

⁸ ‘Convenient solutions to an inconvenient truth: ecosystem-based approaches to climate change’, Wereldbank, 2009; ‘TEEB Climate Issues Update’, september 2009; ‘The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation’, UNEP, juni 2009.

⁹ COM(2009) 400.

¹⁰ ‘TEEB Interim Report’, mei 2008; ‘TEEB for Policy-Makers’, november 2009.
<http://www.teebweb.org>.

¹¹ Zo is het rendement van investeringen in het herstel van tropische wouden zeer hoog: doorgaans zijn de kosten ongeveer \$ 3.500/ha, terwijl de opbrengst van deze ecosystemen aan openbare goederen en diensten, van koolstofopslag tot het tegengaan van overstromingen en erosie, volgens voorzichtige ramingen \$ 7.000/ ha per jaar bedraagt.

de visbestanden. Banen zullen verloren gaan indien de ecosystemen achteruit blijven gaan. Ecosystemen in kustgebieden beschermen de kustbewoners tegen extreme weersomstandigheden, gaan kusterosie tegen, zorgen voor een gezond leefmilieu voor vissen en kunnen grote hoeveelheden koolstofdioxide opslaan.

2.3. Resultaten en tekortkomingen van het huidige beleid

In het kader van het milieubeleid van de EU is biodiversiteit een van de prioriteiten. De biodiversiteitsdoelstellingen zijn opgenomen in de duurzame-ontwikkelingsstrategie van de EU. De EU-doelstelling voor 2010 werkte als katalysator bij het opstellen van het biodiversiteitsactieplan in 2006 en bij de intensivering van de inspanningen om de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn, die de ruggengraat vormen van de EU-wetgeving op het gebied van natuurbescherming, volledig uit te voeren. Het Natura-2000-netwerk van de EU, dat 17% van het grondgebied van de EU bestrijkt en het grootste netwerk van beschermde gebieden ter wereld is, is een succes gebleken. De ecosysteembenadering vormt de basis van de kaderrichtlijn water¹² en de kaderrichtlijn mariene strategie¹³, die gericht zijn op het in goede staat houden van de ecosystemen, gelet op de cumulatieve druk die daarop wordt uitgeoefend. De uitvoering van de wetgeving ter vermindering van bepaalde vervuilende stoffen en andere wetgeving die de biodiversiteit ten goede komt, heeft al tot positieve resultaten geleid en dit zal ook in de toekomst het geval zijn. Hetzelfde geldt voor de integratie van de biodiversiteitsproblematiek in andere beleidsgebieden, zoals het gemeenschappelijk visserijbeleid sinds de hervorming van 2002, en de vergroting van de financiële mogelijkheden ter ondersteuning van de biodiversiteit in het kader van andere EU-beleidstakken, waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Er zijn ook inspanningen geleverd om de nadelige gevolgen van productie- en consumptiepatronen voor de biodiversiteit te verminderen, zowel binnen als buiten de EU. Zo is het actieplan voor duurzame consumptie en productie gericht op het beheersen en benutten van interne marktkrachten, terwijl het actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) en het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen erop zijn gericht de aantasting van de natuurlijke kapitaalvoorraad een halt toe te roepen.

Ondanks dit alles zijn er factoren geweest die de EU hebben belet haar doelstellingen voor 2010 te halen. Bij het vaststellen van het biodiversiteitsbeleid voor de periode na 2010 moet daarop de aandacht worden gericht.

Op de eerste plaats zijn er nog **leemten in de uitvoering** van het Natura-2000-netwerk, die op het land eerst in 2010 zullen zijn opgevuld en op zee eerst in 2012. Gerichte maatregelen in het kader van de EU-wetgeving inzake natuurbescherming hebben ertoe geleid dat de negatieve ontwikkelingen voor bepaalde soorten en habitats in positieve richting konden worden omgebogen, maar er zijn vertragingen geweest en problemen bij de uitvoering, onder meer omdat hiervoor te weinig middelen waren uitgetrokken.

Op de tweede plaats zijn er nog **leemten in het beleid**. Met name moet het beleid inzake bodembescherming en invasieve soorten verder worden ontwikkeld, daar deze een grote rol spelen bij het verlies aan biodiversiteit. Op EU-niveau zijn er in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid eisen ('randvoorwaarden') gesteld die verband houden met biodiversiteit. Het huidige beleid houdt ook nog te weinig rekening met ecosysteemdiensten. Deze zullen niet in voldoende mate in stand worden gehouden door

¹² Richtlijn 2000/60/EG.

¹³ Richtlijn 2008/56/EG.

alleen maar maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit: een hoog niveau van soort- en habitatbescherming is slechts één, hoewel zeer belangrijk, element, maar veel diensten worden buiten beschermde gebieden verleend. Om een begin te maken met het opvullen van deze leemte zal de Commissie een eerste reeks biofysische kaarten van ecosysteemdiensten opstellen. Het Europees Milieuagentschap is bezig met het controleren en meten van ecosysteemdiensten en zal deze werkzaamheden eind 2010 voltooien.

De EU-wetgeving draagt er nu reeds toe bij dat de nadelige milieueffecten van infrastructuurwerken en ruimtelijke ordening op EU-niveau zoveel mogelijk worden beperkt, maar een betere coördinatie (in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel) met de ontwikkeling van en investeringen in een ‘groene infrastructuur’¹⁴ in de 83% van het EU-gebied dat buiten het Natura-2000-netwerk valt, kan zeker extra voordelen opleveren. Een dergelijke benadering houdt in dat ecosystemen zoveel mogelijk moeten worden hersteld om hun veerkracht te vergroten en de belangrijke diensten die zij leveren te ondersteunen. Op die manier worden ook de doelstellingen op het gebied van de natuurbescherming gerealiseerd en kunnen de lidstaten zich aan de klimaatverandering aanpassen. De Commissie bevordert en ondersteunt de uitwisseling van beste praktijken als basis voor een EU-strategie voor een na 2010 te ontwikkelen groene infrastructuur.

Op de derde plaats, hoewel veel gegevens zijn verzameld sinds de doelstellingen voor 2010 werden vastgesteld, blijven er op alle niveaus – lidstaten, EU en wereldwijd – aanzienlijke **leemten in kennis en informatie**. Gegevens zijn niet op een alomvattende manier verzameld, geanalyseerd en gevalideerd vanwege de complexiteit van de biodiversiteit, die niet tot een enkele variabele kan worden herleid, maar die de ontwikkeling van een reeks onderling samenhangende indicatoren vergt. Daarnaast is de rapportage door de lidstaten in het kader van de vogel- en de habitatrichtlijn van ongelijke kwaliteit geweest, evenals de monitoring van de biodiversiteit.

Op EU-niveau en wereldwijd wordt steeds intensiever gewerkt aan de omschrijving van een referentiesituatie en de formulering van daaraan gerelateerde indicatoren. Er wordt een reeks Europese indicatoren opgesteld die, tezamen met de gegevens die met het oog op de uitvoering van de habitatrichtlijn zijn verzameld, als de meest geavanceerde van de wereld kunnen gelden. In juni 2010 zal het Europees Milieuagentschap de laatste hand leggen aan de beschrijving van de EU-biodiversiteitsreferentiesituatie (een primeur!), een biodiversiteitsinformatiesysteem voor Europa (BISE) lanceren en een strategisch plan opstellen om leemtes op te vullen, met name indicatoren voor ecosystemen en ecosysteemdiensten. Wat het mariene milieu betreft is er nog steeds weinig inzicht in veel ecosystemen en habitats, zijn er nog talloze niet beschreven soorten en staat de kennis van de mariene genetische hulpbronnen nog in de kinderschoenen. De kaderrichtlijn mariene strategie zal tot een betere beoordeling van en een beter toezicht op veranderingen in kust- en zee-ecosystemen leiden, waaronder die welke het gevolg zijn van de klimaatverandering en de aantasting van de biodiversiteit. Hierbij zullen het Europees marien observatie- en datanetwerk (European Marine Observation and Data Network (EMODNET)) en de ‘maritieme ruimtelijke ordening’ goede diensten bewijzen.

Op wereldniveau steunt de EU de pogingen om een intergouvernementeel platform voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten op te richten om het succes te herhalen van de

¹⁴ ‘Groene infrastructuur’ is een netwerk van natuurgebieden, waaronder landbouwgronden, groene verbindingswegen, waterrijke gebieden, parken, bosreservaten, inheemse plantengemeenschappen en mariene gebieden die van nature stormvloed, temperaturen, overstromingsrisico's en de kwaliteit van water, lucht en ecosystemen regelen.

intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC). Dat platform moet een solide consensus tot stand brengen door het bestaande wetenschappelijke bewijsmateriaal te valideren en ertoe bijdragen dat biodiversiteit en ecosysteemdiensten in het beleidsvormingsproces worden opgenomen met het oog op het menselijk welzijn op lange termijn. In het voorjaar van 2010 wordt een beslissing over de oprichting van een dergelijk platform verwacht.

Op de vierde plaats moet ervoor worden gezorgd dat op andere beleidsgebieden **meer rekening wordt gehouden** met het biodiversiteitsaspect. De evolutie van de biodiversiteit is een goede indicator van de milieuvriendelijkheid van menselijke activiteiten en de maatschappij. Maatregelen om problemen op andere beleidsgebieden aan te pakken zijn soms in strijd gebleken met de biodiversiteitsdoelstellingen en hebben zelfs averechtse gevolgen gehad. De voordelen van veerkrachtige ecosystemen worden vaak over het hoofd gezien. Er moet meer worden gedaan om andere sectoren systematisch te betrekken bij het formuleren van oplossingen voor problemen in verband met de biodiversiteit, met gebruikmaking van relevante indicatoren van vooruitgang. Het biodiversiteitsbeleid en het overige beleid moeten samenhang vertonen en elkaar versterken.

De problemen die werden beschreven in het Groenboek over de hervorming van het gemeenschappelijke visserijbeleid moeten allereerst worden aangepakt, zodat in 2012 een ecologisch duurzaam beleid tot stand kan worden gebracht dat op wetenschappelijk advies is gesteund, dat een oplossing biedt voor het probleem van de overcapaciteit en dat de biodiversiteit ten goede komt. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet het plattelandontwikkelingsbeleid worden versterkt door behoud en bevordering van land- en bosbouw met een hoge natuurwaarde waardoor ecosysteemdiensten zich beter kunnen ontwikkelen. Voorts moet worden gezorgd voor een optimaal gebruik van de structuurfondsen en voor een betere complementariteit en synergie van diverse EU- en andere cofinancieringsmechanismen om de biodiversiteitsdoelstellingen in alle EU-regio's te bevorderen.

Verdere integratie is een prioriteit voor het externe beleid en op andere beleidsgebieden die nauw verband houden met de biodiversiteit. Niet alleen moet er meer worden gedaan om de nadelige gevolgen van deze verschillende beleidsgebieden voor de biodiversiteit in de EU en wereldwijd te beperken¹⁵, maar ook moet men zich er meer bewust van worden dat biodiversiteitsverlies nadelig is voor de duurzaamheid op lange termijn van activiteiten in het kader van deze beleidsgebieden en dat gezonde ecosystemen economische voordelen bieden. Een grotere bewustwording is ook van cruciaal belang voor de ontwikkelingslanden die rechtstreeks de gevolgen ondervinden van een verlies aan biodiversiteit.

Op de vijfde plaats moet een nauwkeurige raming worden gemaakt van de **financiële middelen** die voor de biodiversiteit in de EU moeten worden uitgetrokken, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het feit dat ecosystemen een bijdrage leveren aan de welvaart. De Commissie is momenteel bezig met een onderzoek naar de behoefte aan financiële middelen voor het beheer van de Natura-2000-gebieden, uitgaande van de door de lidstaten verstrekte gegevens, om een nauwkeurig beeld te verkrijgen van de omvang en de verdeling van de behoeften. Uit vroege ramingen blijkt dat slechts 20% van de totale financiële middelen die nodig zijn voor het beheer van beschermde gebieden in Europa beschikbaar is. De lidstaten – en met name de lidstaten met een uitgestrekt areaal aan landbouwgebieden met een hoge natuurwaarde en een grote verscheidenheid aan soorten –

¹⁵ De ecologische voetafdruk van de EU is 4,7 ha per persoon. Dit is het dubbele van de biologische capaciteit van de EU volgens de voetafdrukindicator van de EU.

zouden systematischer gebruik kunnen maken van de middelen die in het kader van de plattelandsonwikkeling voor milieumaatregelen in de landbouw beschikbaar zijn.

Ten slotte moet op EU-niveau en wereldniveau aandacht worden besteed aan **billijkheid**. Daar de biodiversiteit niet gelijkmatig is verspreid en geen gelijkmatige ontwikkeling vertoont in de verschillende regio's, is de last om oplossingen te vinden evenmin gelijk verdeeld. Daarom moet een gediversifieerd instrumentarium worden ingezet dat zowel uit regelgeving als uit marktinstrumenten bestaat. Naast de belangrijke beginselen 'de vervuiler betaalt' en 'volledige kostendekking', welke al in de milieuwetgeving zijn opgenomen, zou het billijk zijn dat diegenen die profiteren van ecosysteemdiensten daarvoor betalen aan diegenen wier land de ecosysteemdiensten levert.

Op mondiaal niveau neemt de EU in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit van de VN deel aan onderhandelingen betreffende de toegang tot genetische hulpbronnen en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die aan het gebruik daarvan zijn verbonden. Zij maakt zich sterk voor een gunstig resultaat van die onderhandelingen in 2010. In het kader van de onderhandelingen over een beperking van de emissies als gevolg van de aantasting en het verdwijnen van bossen pleit de EU ervoor om in eerste instantie werk te maken van bosbehoud en dan een ruimere aanpak te volgen, die een waardebeoordeling en een beloning van ecosysteemdiensten behelst. Permacultuur lijkt belofte in te houden als effectieve beschermer en hersteller van biodiversiteit. Deze aanpak moet nader worden onderzocht en bevorderd. De EU moet er ook voor zorgen een volledig beeld te krijgen van de gevolgen van haar consumptiepatronen voor de biodiversiteit buiten haar grenzen.

3. OPTIES VOOR EEN EU-VISIE EN EU-BIODIVERSITEITSDOELSTELLINGEN NA 2010

3.1. Een visie voor 2050

Er bestaat een ruime consensus over de voornaamste kenmerken van de nieuwe EU-visie voor biodiversiteit op lange termijn. Die visie moet een duidelijk tijdschema omvatten (tot 2050) en de urgentie van de biodiversiteitscrisis evenals de intrinsieke en tastbare waarden van biodiversiteit en het belang van de door biodiversiteit geleverde diensten tot uiting brengen. Zij moet voor het brede publiek begrijpelijk en aanvaardbaar zijn en op EU-niveau en wereldwijd van toepassing zijn.

Op deze basis worden de volgende elementen voorgesteld met het oog op de ontwikkeling van een EU-visie voor 2050, inclusief de vaststelling van een hoofdstreefdoel en de omzetting van de visie in de werkelijkheid.

Biodiversiteit en ecosysteemdiensten – het natuurlijke kapitaal van de wereld – worden bewaard, getaxeerd en, voor zover mogelijk, hersteld vanwege hun intrinsieke waarde en om ervoor te zorgen dat zij de economische welvaart en het menselijk welzijn blijven ondersteunen en de rampzalige gevolgen van biodiversiteitsverlies voorkomen.

Op wereldniveau zijn besprekingen gaande voor doelstellingen voor 2020. Tegen deze achtergrond is de Commissie van oordeel dat ook de EU haar eigen doelen moet vaststellen. De hieronder beschreven opties nemen 2020 als een niet-aanpasbare variabele om ervoor te zorgen dat de EU-doelen tijdens internationale onderhandelingen relevant zijn. Tien jaar is ook het minimum om maatregelen op het gebied van biodiversiteit te kunnen ontwerpen, uitvoeren en evalueren, daar het dikwijls lang duurt voordat die maatregelen tot resultaten leiden – die bovendien vaak nogal variabel zijn – en om meetbare en realistische vorderingen te maken. Voorts zijn er andere beleidsgebieden die nauw verband houden met het biodiversiteitsbeleid en waarvoor de termijn ook 2020 is.

Het hoofdstreefdoel voor 2020 moet zodanig zijn dat het de omzetting van de visie in realiteit daadwerkelijk bevordert; het moet ook meetbaar, haalbaar en kosteneffectief zijn en ertoe bijdragen dat de EU haar internationale verplichtingen op het gebied van de biodiversiteit nakomt.

Tussen enkele van deze criteria bestaat echter een omgekeerd verband. Zo zou een laag streefdoel gemakkelijker kunnen worden bereikt, maar dan is het minder waarschijnlijk dat onomkeerbare biodiversiteitsverliezen worden voorkomen. Deze factoren moeten tegen elkaar worden afgewogen om de gepastheid van de voorgestelde opties over de gehele linie te beoordelen en het meest geschikte streefdoel te kunnen kiezen.

3.2. Ambitieniveaus

Qua streefdoel voor 2020 moet een keuze worden gemaakt tussen vier ambitieniveaus, in oplopende volgorde:

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 zo veel mogelijk hersteld en heeft de EU haar bijdrage verhoogd om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit tegen te gaan

De kosten en baten van de vier ambitieniveaus verschillen uiteraard. In alle gevallen moeten min of meer stringente beleidsmaatregelen en -instrumenten worden ontwikkeld. De vier opties gaan uit van een gemeenschappelijk **beleidsuitgangspunt** dat de bestaande EU-wetgeving op het gebied van natuurbescherming en op andere met biodiversiteit verband houdende gebieden omvat, plus wetgeving op andere relevante beleidsgebieden, met name klimaat, energie, het bestaande gemeenschappelijke landbouwbeleid en het hervormde gemeenschappelijke visserijbeleid. Elke gelegenheid moet worden aangegrepen om de doeleinden van het biodiversiteitsbeleid naderbij te brengen en tegelijk op kosteneffectieve wijze bij te dragen tot aanpassing aan en tempering van de klimaatverandering. Daar de druk op de biodiversiteit in de EU in sommige gevallen slechts internationaal kan worden aangepakt, is het van belang de bestaande internationale verplichtingen na te komen, met name in het kader van multilaterale milieuovereenkomsten zoals het Verdrag inzake trekkende diersoorten, de Overeenkomst van Ramsar inzake watergebieden en het Verdrag inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels, en in internationaal verband verder te werken aan de instelling van beschermde mariene gebieden.

In de vier opties moet een **wetenschappelijk referentiepunt** worden vastgesteld voor de toestand van de biodiversiteit en van de ecosysteemdiensten. Dit is essentieel om vooruitgang te kunnen meten. Dat referentiepunt is niet één cijfer, maar een karakterisering van de huidige toestand van de voornaamste elementen van biodiversiteit, namelijk de staat van instandhouding waarin soorten en habitats, ecosystemen en de meest kritische ecosysteemdiensten zich bevinden. Op dezelfde manier wordt het ‘stopzetten van het biodiversiteitsverlies’ niet in absolute termen uitgedrukt, maar betekent dit dat de voornaamste attributen boven het referentiepunt blijven. De kennis om een duidelijk en betrouwbaar referentiepunt vast te stellen is reeds aanwezig, maar deze kennis moet nog

worden omgezet in specifieke en meetbare indicatoren die de gevolgen van het beleid tot uiting brengen.

Er moet ook nog meer **onderzoek** worden verricht om belangrijke leemtes in onze kennis op te vullen. Deze hebben betrekking op de economische aspecten van biodiversiteit en ecosysteemdiensten en de ontwikkeling en verfijning van indicatoren om metingen te kunnen verrichten en te weten te komen hoeveel druk de biodiversiteit kan weerstaan voordat biodiversiteitsverliezen onomkeerbaar worden – met mogelijk rampzalige gevolgen. Mocht in 2010 een intergouvernementeel platform voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten worden opgericht, dan zou het op dit punt een substantiële bijdrage kunnen leveren. Op EU-niveau moet hoe dan ook actie worden ondernomen. Het werk in verband met al deze kwesties moet worden geïntensiveerd en voltooid.

Ten slotte: hoewel natuurbehoud een belangrijk onderdeel moet blijven van het biodiversiteitsbeleid van de EU, moeten eventuele nieuwe doelstellingen terdege rekening houden met de rol van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Het belang van ecosysteemdiensten wordt in het huidige beleid reeds erkend en is bijvoorbeeld een belangrijk element van de kaderrichtlijn mariene strategie, een onderdeel van het geïntegreerd maritiem beleid van de EU¹⁶; dit heeft echter nog niet voldoende geresulteerd in specifieke maatregelen. Cruciale ecosysteemdiensten moeten worden geïdentificeerd en geëvalueerd, waarna ze in de toekomstige doelstelling moeten worden ingepast. Het ambitieniveau van de doelstelling bepaalt de mate waarin ze meetellen, gaande van onderhoud tot volledig herstel.

(Optie 1) In de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 aanzienlijk afgenomen.

Deze optie impliceert dat de politiek aanvaardt dat het stopzetten van het biodiversiteitsverlies in de EU binnen afzienbare tijd niet haalbaar is. Daarom wordt het doel voor 2020 het tempo van het biodiversiteitsverlies "aanzienlijk af te remmen". Doel is de achteruitgang van de biodiversiteit te vertragen, maar niet te stoppen. De implicatie is dat de biodiversiteit niet noodzakelijkerwijs boven het referentiepunt blijft. Door de verlengde termijn is het gemakkelijker succes aan te tonen omdat er meer tijd is om de gevolgen waar te nemen van maatregelen die reeds zijn uitgevoerd of die in uitvoering zijn. Nieuwe kennis en ontwikkelingen sinds de vaststelling van de doelstellingen voor 2010 kunnen dan worden meegenomen om ervoor te zorgen dat de maatregelen het doel bereiken.

(Optie 2) In de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet

Deze optie betekent dat het huidige doel wordt gehandhaafd, maar dat het bereiken ervan naar een latere datum wordt verschoven. Zoals bij optie 1 zou er dan meer tijd zijn om de gevolgen waar te nemen van maatregelen die reeds zijn uitgevoerd of die in uitvoering zijn en om nieuwe kennis en ontwikkelingen te kunnen meenemen. Het doel zou hetzelfde zijn als voor 2010: het stopzetten van het verlies aan biodiversiteit, maar ook van de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU. Het bereiken van dit doel betekent dat sommige ecosystemen en de daarmee samenhangende diensten worden hersteld.

(Optie 3) In de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet en zijn biodiversiteit en ecosysteemdiensten zo veel mogelijk hersteld

Deze optie betekent dat het bestaande biodiversiteitsdoel wordt gehandhaafd, met verlenging van de termijn tot 2020, terwijl de reikwijdte wordt verruimd doordat ook moet worden

¹⁶ COM(2009) 540 definitief van 15.10.2009.

gewaarborgd dat de belangrijkste van biodiversiteit afhankelijke ecosysteemdiensten in de EU in voldoende mate worden geleverd. Dit houdt ook in dat ecosystemen moeten worden hersteld wanneer deze de nodige diensten niet leveren. De opstelling, tegen eind 2010, van een eerste lijst en het in kaart brengen van ecosysteemdiensten die voor de EU van belang zijn zullen er ook toe bijdragen te weten te komen hoeveel onderhoud en herstel nodig is om dat doel te bereiken.

De doelstellingen inzake herstel zouden gebaseerd kunnen worden op de 'gunstige staat van instandhouding' voor soorten en habitats zoals gedefinieerd in de habitatrichtlijn. De huidige toestand van soorten en habitats volgens de recente rapportage in het kader van de habitatrichtlijn zou als ijkpunt kunnen dienen.

Deze optie erkent de wetenschappelijke noodzaak om verder biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en houdt rekening met het strategisch belang van bepaalde ecosystemen voor de EU.

(Optie 4) In de EU is de achteruitgang van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in 2020 stopgezet, zijn biodiversiteit en ecosysteemdiensten zo veel mogelijk hersteld en heeft de EU haar bijdrage verhoogd om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit tegen te gaan

Deze optie gaat verder dan optie 3: erkend wordt dat het in het belang van de EU is het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan, niet alleen in de EU, maar ook daarbuiten. Daar het grootste deel van de mondiale biodiversiteit buiten de EU is te vinden, is het bestrijden van het verlies aan biodiversiteit binnen de EU alléén niet voldoende om de ernstige gevolgen van een voortdurend verlies op wereldschaal tegen te gaan. Volgens deze optie moet de EU meer doen om ook wereldwijd de biodiversiteitscrisis tegen te gaan.

Dit kan betekenen dat maatregelen moeten worden genomen om de impact van EU-consumptiepatronen op de biodiversiteit elders in de wereld af te zwakken en dat meer moet worden gedaan om de biodiversiteit in andere landen te beschermen, ook met behulp van specifieke instrumenten.

4. VOLGENDE STAPPEN

Een visie en een doel voor de periode na 2010 zijn geen doelen op zich. Zij zijn het begin van een nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie die er moet zijn wanneer de termijn van de huidige doelstellingen afloopt.

Het is niet gemakkelijk het verlies aan biodiversiteit effectief tegen te gaan. Het probleem moet op wetenschappelijke wijze worden aangepakt, met name door de ergste druk op biodiversiteit en ecosysteemdiensten per sector aan te pakken – verandering van bodemgebruik, overexploitatie, invasieve soorten, vervuiling en klimaatverandering. Per probleem, sector of ecosysteem zullen subdoelstellingen moeten worden vastgesteld, te combineren met kosteneffectieve maatregelen op het passende niveau om tot de gewenste resultaten te komen.

Een ding is reeds duidelijk: er zal gedacht moeten worden aan op specifieke situaties toegesneden beleidsoplossingen. Met andere woorden, actie en uitvoering zijn nodig op verschillende niveaus: internationaal, EU-, nationaal en subnationaal. De EU staat een werkwijze voor waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering tussen alle sectoren wordt gedeeld en partnerschappen met lidstaten tot stand worden gebracht. Hiervoor is een effectief bestuurskader nodig waarbij alle actoren op de verschillende niveaus zijn betrokken.

De Commissie zal haar werkzaamheden in 2010 voortzetten, onder meer door verder overleg met belanghebbenden, om de wetenschappelijke basis voor het nieuwe EU-beleidskader vast

te stellen. Dit zal ook bijdragen tot de strategie en doelstellingen van de EU op grond waarvan zal worden onderhandeld over het toekomstige internationale biodiversiteitskader.