

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel

(COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD))

(2023/C 140/08)

Rapporteur: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 11.7.2022 Europees Parlement, 14.7.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	10.1.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	25.1.2023
Zitting nr.	575
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	201/4/11

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het met de Commissie en het Europees Parlement eens dat de tot nog toe gehanteerde aanpak en de tot dusver genomen maatregelen ter verbetering van de biodiversiteit niet doeltreffend zijn. Het is ingenomen met de algemene doelstelling van de voorgestelde verordening om de inspanningen op het gebied van natuurherstel op te voeren om zo het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en de Europese biodiversiteit op weg naar herstel te helpen, en de lidstaten daartoe juridisch bindende verplichtingen op te leggen. Het EESC merkt op dat de in het voorstel gekozen aanpak in overeenstemming is met de besluiten van de COP 15 in Montreal.

1.2. Waar het gaat om de formulering van de doelstellingen van de Commissie en haar werkwijze heeft het EESC echter wel een aantal op- en aanmerkingen. De ernstigste tekortkoming is dat zo goed als volledig voorbijgegaan wordt aan de economische gevolgen van de noodzakelijke maatregelen voor de vooral particuliere gebruikers van de betreffende gronden en gebieden. Het EESC heeft al in zijn advies over de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 onderstreept dat landbouwers en boseigenaren niet de financiële lasten mogen dragen die gepaard gaan met de bescherming van de biodiversiteit. Het beschikbaar stellen van deze en andere publieke “waarden en goederen” moet voor hen juist een aantrekkelijke kans vormen om inkomsten te genereren. Het EESC meent dat “deze problematiek concreet aan de orde kan worden gesteld in het nieuwe economische herstelplan door middel van investeringen in personele en materiële middelen om de inhoud van de strategie gestand te doen”⁽¹⁾. Noch de Commissie noch de lidstaten hebben deze aanbeveling opgevolgd. In eerdere adviezen heeft het EESC reeds kritiek geuit op onder andere de dramatische onderfinanciering van de Natura 2000-maatregelen. Het is er vrij zeker van dat ook de nu door de Commissie gekozen nieuwe aanpak gedoemd is te mislukken als er onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Het beschikbaar stellen van voldoende middelen is cruciaal om de financiële verliezen te compenseren (en het leveren van extra biodiversiteitsdiensten te belonen) die landgebruikers zullen lijden als ze hun gronden op meer extensieve wijze gaan benutten om de biodiversiteit te bevorderen. Het EESC pleit daarom voor de oprichting van een Europees fonds voor biodiversiteit en dringt erop aan dat in het kader van de verschillende EU-beleidsreinen (GLB, energie, huisvesting, vervoer enz.) wordt gezocht naar nieuwe manieren om bij te dragen tot de verwezenlijking van de bindende doelstellingen van de verordening.

1.3. Met betrekking tot de financiële aspecten zou het EESC graag zien dat eerst de exacte oppervlakte aan landbouwgrond, bos en rivieren geëvalueerd wordt die onder de voorstellen in de verordening valt. Daarnaast vestigt het EESC de aandacht van de Commissie op de noodzaak om de nodige financiële middelen uit te trekken om met name landbouwers en boseigenaren die hun productiegebieden volledig dreigen te verliezen, te vergoeden.

⁽¹⁾ 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 — EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur weer in ons leven brengen (COM(2020) 380 final) (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 259).

1.4. Natuurherstel in beschermde gebieden is nodig, aangezien hun toestand er steeds verder op achteruitgaat, maar dat betekent nog niet dat alle herstelde gebieden beschermde gebieden kunnen of moeten worden. Het EESC vindt het weliswaar “cruciaal dat sommige delen van de beschermde gebieden aan strikte bescherming worden onderworpen (met beheer op basis van non-interventie)”⁽²⁾, maar het is nog belangrijker dat alle gronden zo worden gebruikt dat de biodiversiteit in stand wordt gehouden. In de meeste gebieden moet worden ingezet op herstel van ecosystemen zonder dat bepaalde en aangepaste economische activiteiten worden uitgesloten. Zo hebben extensieve land- en bosbouw bijgedragen aan de grote soortenverscheidenheid die thans moet worden beschermd. Deze extensieve vormen van land- en bosbouw, waarvan tegenwoordig steeds vaker wordt afgestapt omdat ze economisch weinig rendabel zijn, zouden dan ook extra moeten worden ondersteund⁽³⁾. In dit licht is het begrip “rehabilitatie” in plaats van “herstel” wellicht een geschiktere wetenschappelijke term, die ook wordt gebruikt in beleid om een evenwicht tussen leven en produceren te waarborgen. Het EESC beveelt derhalve aan om voortaan “rehabilitatie”⁽⁴⁾ in plaats van “herstel” te gebruiken, temeer omdat de natuur niet iets statisch is dat zoals een beschadigd huis of een kapotte auto in zijn oorspronkelijke toestand kan worden “hersteld”. Uit tal van studies blijkt dat renaturatie (rewilding), bijv. van veengebieden, dikwijls gepaard gaat met aanzienlijke kosten, terwijl volledig herstel van de oude toestand niet altijd gegarandeerd is. Met deze constatering dringt zich een semantische overweging op: het doel van de verordening moet niet zijn om habitats in hun natuurlijke staat te herstellen, maar om de ecosysteemdiensten van habitats te herstellen en zo een duurzaam, multifunctioneel gebruik van deze gebieden te ondersteunen. Aangezien de mens de natuurlijke omgeving in de loop der jaren heeft gewijzigd, is het wetenschappelijk onmogelijk om terug te keren naar een “herstel van de natuur”. Ook progressieve klimaatverandering kan ertoe leiden dat sommige ecosystemen niet in hun eerdere toestand kunnen worden hersteld. Waarborging van de duurzaamheid van habitats door te bevorderen dat ecosysteemdiensten geleverd kunnen worden, is daarentegen wel een realistische doelstelling. Het EESC zou graag zien dat er een passend beleidskader komt; het Commissiedocument stelt in dit opzicht teleur.

1.5. Vaste tijdschema's en starre drempelwaarden zijn niet ideaal voor zoiets grilligs als de natuur. Er mogen enkel strikte termijnen aan de lidstaten worden opgelegd waar het gaat om de in te voeren administratieve randvoorwaarden en op te stellen plannings. Er is echter een flexibele aanpak nodig om rekening te houden met de precieze behoeften, omstandigheden, kansen, productie- en inkomenssituatie en uitgangspositie van elk natuurgebied. De voorgestelde verordening is onduidelijk op het vlak van prioritering en toewijzing van door de lidstaten te nemen herstelmaatregelen, waardoor het lastig wordt om op kosteneffectieve wijze goede resultaten te bereiken. Besluitvorming op het niveau van de lidstaten is ontegensprekelijk een gerechtvaardigd beginsel, aangezien hiermee de rechten van grondeigenaren worden gewaarborgd en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen.

1.6. Het Commissiedocument stelt teleur waar het gaat om de algemene effectbeoordeling, die zich met name zou moeten richten op economische, maatschappelijke en voedingsaspecten, en het EESC zou dan ook graag zien dat een bijkomende effectbeoordeling wordt opgesteld.

1.7. Het EESC pleit ervoor dat ook aan cultuurgrond grenzende gebieden die feitelijk niet productief zijn, maar wel relevant voor de biodiversiteit, worden meegeteld voor de doelstelling van 10 % landschapselementen met hoge diversiteit. Het benadrukt dat de doelstellingen voor landbouwers in de tekst wel heel ambitieus zijn. Ook moet rekening worden gehouden met alle natuurlijke habitats die gunstig zijn voor soorten. Het is daarnaast belangrijk om de hele samenleving te betrekken bij de verbetering van onze ecosystemen. In dit verband wijst het EESC erop dat de maatregelen proportioneel moeten zijn (eerlijke verdeling van de lasten en de kosten, maar ook van de baten tussen de verschillende actoren).

1.8. Het EESC staat achter het geformuleerde doel, want het achterliggende streven is voor de toekomst van de EU van strategisch belang. Het beveelt aan om de doelstellingen kracht bij te zetten door vooral via extensieve landbouw het herstel van alle aquatische milieus, met inbegrip van de vernatting van veengebieden, aan te moedigen en tegelijk de sociale en economische duurzaamheid van de land- en bosbouw te waarborgen.

1.9. Het EESC beseft dat Europa een volledig nieuw waterbeleid nodig heeft. De al sinds honderden jaren gevolgde aanpak om water zo snel mogelijk weg te leiden, heeft te veel negatieve gevolgen gehad voor de biodiversiteit en blijkt inmiddels, onder andere ten gevolge van de klimaatverandering, ook negatieve gevolgen te hebben voor de land- en bosbouw (droogtes, branden) en voor de bevolking (overstromingen). Het benadrukt daarom dat water terug moet naar de natuur of daar moet blijven, waarbij echter niet mag worden vergeten dat menselijk ingrijpen in veel situaties juist gunstig is; denke men maar aan het onderhoud van rivieren.

⁽²⁾ 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 — EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur weer in ons leven brengen (COM(2020) 380 final) (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 259).

⁽³⁾ Informatief rapport van het EESC over de voordelen van extensieve veeteelt en organische meststoffen in het kader van de Europese Green Deal.

⁽⁴⁾ Met “rehabiliteren” wordt hier bedoeld dat er wordt geijverd voor het herstel van bepaalde ecologische functies.

1.10. Het EESC beveelt aan om het ruimtebeslag op natuurgebieden te beperken. Het pleit er ook voor dat er in steden groene ruimten worden aangelegd en dat ontharding van de bodem wordt gestimuleerd om tussen nu en 2030 de gevolgen van de klimaatverandering te verzachten.

1.11. Het EESC steunt de invoering van een vrijwaringsmechanisme in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid met betrekking tot de doelstellingen inzake het herstel van mariene milieus. Het is ook voorstander van nieuwe Europese financiële steun om onderzoek naar innovatieve oplossingen te stimuleren en de kennis over deze ecosystemen te vergroten.

1.12. Het EESC benadrukt dat het economische en sociale perspectief in de context van natuurherstel ten volle in aanmerking moet worden genomen. De voorgestelde wetgeving is enkel acceptabel en kan pas slagen als er oog is voor economische en sociale duurzaamheid; de resultaten zullen namelijk grotendeels afhangen van de motivatie, de steun en de toekomstige betrokkenheid van de grondeigenaren en andere actoren in het veld. Het is van het grootste belang dat de rechten van grondeigenaren worden geëerbiedigd; dat houdt in dat er sprake is van open communicatie, actieve betrokkenheid en volledige financiële compensatie voor alle mogelijke economische verliezen. In dit verband wijst het EESC op het potentieel van benaderingen op basis van vrijwillige maatregelen en economische stimulansen.

1.13. Het EESC is voorstander van EU-steun voor het opstarten en verder ontwikkelen van bosbouwactiviteiten in alle fasen van de sector, zodat agrobosbouw economisch kan worden geëxploiteerd.

1.14. Het EESC waarschuwt dat landbouwers het door de verordening wellicht moeilijk zullen krijgen om opvolgers te vinden, en beveelt opnieuw aan⁽⁵⁾ om wonen in dorpen en landelijke gebieden aantrekkelijker te maken door mensen de kans te geven in hun bestaan te blijven voorzien op basis van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

2. Inleiding

2.1. Wereldwijd waarschuwen wetenschappers dat de opwarming van de aarde zware gevolgen zal hebben voor de toekomst van onze samenlevingen. Daarom heeft de Europese Commissie zich ertoe verbonden een biodiversiteitsstrategie uit te werken met voor alle lidstaten ambitieuze doelstellingen voor 2030 en 2050. Op 22 juni 2022 heeft de Commissie een ontwerpverordening betreffende natuurherstel aangenomen. Vooralsnog vallen natuurbehoud en natuurherstel in de EU voornamelijk onder de habitat- en vogelrichtlijnen en de Aichi-biodiversiteitsdoelen. Nu heeft de Commissie echter voor een nieuw bindend kader gekozen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de herstelmaatregelen ook echt uitvoeren.

2.2. Het Europees Milieuagentschap heeft bevestigd dat momenteel 81 % van de beschermde habitats in de EU er slecht aan toe is. Bij slechts 9 % is een verbetering merkbaar. Bovendien verkeert 84 % van de veengebieden, die cruciaal zijn om koolstof te binden en op te slaan en water te filteren, in slechte staat van instandhouding. In de afgelopen tien jaar is daarnaast de populatie van 71 % van de zoetwatervissen en 60 % van de amfibieën gekrompen. Meer dan de helft van het mondiale bbp is afhankelijk van de natuur en de diensten die zij levert, en meer dan 75 % van de mondiale soorten voedselgewassen zijn afhankelijk van bestuiving door dieren⁽⁶⁾.

2.3. Het EU-wetgevingsvoorstel past binnen het kader van het VN-decennium voor ecosysteemherstel, aangestuurd door het UNEP en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN. Het gaat hierbij om een uitgebreid, wereldwijd programma waarmee wordt beoogd herstelprojecten te versnellen en de wereld naar een duurzame toekomst te leiden. Het herstel van aangetaste ecosystemen is cruciaal voor het verwezenlijken van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, met name die inzake klimaatverandering, armoedebestrijding en voedselzekerheid.

2.4. Aanvankelijk had de Commissie ingezet op een biodiversiteitsstrategie voor 2030 met vrijwillige doelstellingen, maar al snel ging ze voor een strengere aanpak met bindende teksten voor de lidstaten. Gezien de achteruitgang van de biodiversiteit en de gevolgen daarvan waar ook in de laatste IPCC-verslagen voor werd gewaarschuwd, moest de Commissie, net als de internationale gemeenschap, kort op de bal spelen. Daarom heeft ze in het kader van de internationale onderhandelingen over het Biodiversiteitsverdrag ervoor gekozen een voortrekkersrol op zich te nemen, met als doel Europa op koers te brengen om al zijn ecosystemen tegen 2050 te herstellen.

⁽⁵⁾ Informatief rapport van het EESC over de evaluatie van de impact van het GLB op de generatievernieuwing en informatief rapport van het EESC over de evaluatie van de impact van het GLB op de territoriale ontwikkeling van plattelandsgebieden.

⁽⁶⁾ IP/22/3746.

2.5. Zo is het bedoeling om met de voorgestelde verordening de lidstaten juridisch bindende doelstellingen op te leggen. Het algemene doel is bijdragen tot het aanhoudende, langdurige en duurzame herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de land- en zeegebieden van de Unie door het herstel van ecosystemen. De lidstaten zullen onverwijld doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen moeten treffen die tegen 2030 samen ten minste 20 % van de land- en zeegebieden van de Unie moeten bestrijken en tegen 2050 alle ecosystemen die moeten worden hersteld.

2.6. Deze bepalingen zijn een weerslag van en houden verband met de doelstellingen van de habitat- en vogelrichtlijnen, de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de verordening inzake invasieve uitheemse soorten, het GLB, het EU-initiatief inzake bestuivers en de nieuwe EU-bosstrategie voor 2030.

2.7. De tekst, die bedoeld is om rechtstreeks te worden overgenomen in het beleid van de lidstaten, is vernieuwend in die zin dat zowel de klimaatverandering als de biodiversiteitsproblemen ermee worden aangepakt. Politici worden reeds lang gewaarschuwd voor de gevolgen van de opwarming van de aarde, maar het rechtstreekse verband tussen de klimaatverandering en de zware gevolgen ervan voor de biodiversiteit hebben wetenschappers pas recent kunnen aantonen. De Commissie pleit er nu voor, en dat is werkelijk ongezien, om beide uitdagingen vanuit hun geheel te bekijken, en overstijgt daarmee de verkokering die de politiek vandaag de dag in haar greep heeft.

3. Analyse van de ontwerpverordening

3.1. Het ontwerp geeft aanleiding tot serieuze vragen en bezorgdheid over zowel de gekozen doelstellingen, waar een strakke deadline voor geldt, als de definities en indicatoren. Zo bevatten sommige maatregelen begrippen uit het recht van de natuur. Voor een beter begrip moet daar in de ontwerpverordening dus naar worden verwezen. Bovendien moet voor bepaalde inhoud duidelijker worden aangegeven in hoeverre de subsidiariteit van de lidstaten in acht wordt genomen. Met name met betrekking tot artikel 10, dat indicatoren voor het herstel van bosecosystemen bevat, moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor bosbouw voornamelijk bij de lidstaten ligt (⁷).

3.2. Het is lastig een advies op te stellen over een ontwerpverordening betreffende het herstel van de ecosystemen van de lidstaten zonder precies te weten welke uitdagingen en inspanningen de lidstaten te wachten staan. De ontwerptekst voorziet in "nationale herstelplannen" die op basis van de recentste nationale wetenschappelijke analyses zullen worden opgesteld en uitgevoerd.

3.3. De in de ontwerpverordening gekozen termen zijn van het grootste belang, aangezien zij zorgen voor een homogene terminologie en de lidstaten informatie verschaffen wat betreft de te verwezenlijken doelstellingen. Hoewel de definities van termen zoals "goede toestand", "gunstig referentiegebied" en "toereikende kwaliteit en kwantiteit van de habitat van een soort" in een op consensus gebaseerde wetenschappelijke taal zouden moeten zijn opgesteld, heeft de daadwerkelijke toepassing ervan haar beperkingen. Achter deze wetenschappelijke definities gaan immers politieke overwegingen schuil. Hoe wordt een "gunstig referentiegebied" uitgekozen? Wie bepaalt wat "toereikende kwaliteit en kwantiteit van een habitat van een soort" is? Bij gebrek aan een eerdere referentiewaarde zijn de doelstellingen onduidelijk en wordt het lastig een goed onderbouwd advies op te stellen. Het EESC benadrukt dat bij de kwantificering overeenkomstig artikel 11 van de ontwerpverordening rekening moet worden gehouden met zowel het verlies aan biodiversiteit in de afgelopen periode (70 jaar, zoals de Commissie willekeurig voorstelt) als met de te verwachten toekomstige veranderingen in de milieumomstandigheden. Nationale verschillen bij de uitvoering van de voorgestelde maatregelen mogen niet tot scheve concurrentieverhoudingen tussen EU-landbouwers leiden. Daarnaast bepaalt de ontwerptekst dat ecosystemen voortdurend verbeterd moeten worden en dat vanaf 2030 om de drie jaar wordt beoordeeld of dat doel is bereikt. Maar hoe zit het met de ecosystemen die misschien meer of juist minder tijd nodig hebben voor hun rehabilitatie? Het is de vraag of het mogelijk is binnen deze korte verslagperiodes aanzienlijke verbeteringen te meten. Zullen de lidstaten dan ter verantwoording worden geroepen terwijl de natuur gewoon wat meer tijd nodig heeft?

3.4. Er moet als eerste wordt ingezet op het herstel van gebieden die binnen het bestaande netwerk van beschermde gebieden liggen, met name Natura 2000-gebieden, zodat hun volledige potentieel kan worden ontsloten. Dat is de beste manier om de in bijlage I van de habitatrichtlijn opgenomen doelstelling inzake een goede toestand van de habitats te verwezenlijken. Als de herstelmaatregelen op beschermde gebieden worden gericht, zal dat niet alleen voordelen opleveren op de lange termijn, maar ook helpen om mogelijke tegenstrijdige belangen in verband met landgebruik te voorkomen. Het EESC is dan ook van mening dat de zeer ruime en strikte eis dat ook de achteruitgang van habitats buiten het netwerk van beschermde gebieden moet worden voorkomen, onevenwichtig en onevenredig is.

(⁷) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over klimaatrechtvaardigheid (initiatiefadvies) (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22) en Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de discussienota "Naar een duurzaam Europa in 2030" (COM(2019) 22 final) (PB C 14 van 15.1.2020, blz. 95).

3.5. Het verantwoordingsmechanisme voor de lidstaten bij de toepassing van de herstelmaatregelen en de uitvoering van de doelstellingen bevat weinig details over de follow-up van die uitvoering. Dat gebrek aan nauwkeurigheid roept de vraag op of de maatregelen voor elke lidstaat en voor de verschillende sectoren en groepen mensen wel even eerlijk zullen zijn. De keuze voor een verordening biedt zeker voordelen, zoals geharmoniseerde maatregelen in alle lidstaten en het behoud van een gelijk speelveld, maar biedt de lidstaten onvoldoende armslag om beslissingen in verband met natuurherstel te baseren op hun nationale behoeften en omstandigheden. Hoewel de doelstellingen gepaard moeten gaan met een monitoring- en rapportagemechanisme, moeten alle verdere administratieve lasten tot een minimum worden beperkt. Er moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van de bestaande nationale en EU-mechanismen voor de voortdurende evaluatie van en verslaglegging over de voortgang.

4. Uitdagingen voor de Europese land- en bosbouw

4.1. Overkoepelende doelstellingen inzake herstel van landbouwecosystemen

Het EESC stelt vast dat de meeste hersteldoelstellingen betrekking hebben op particuliere landbouwgrond. Met andere woorden: ze kunnen alleen gehaald worden als de landbouwers er volledig in meegaan. Bijkomende regeldruk voor landbouwactiviteiten, die nodig kan zijn om de biodiversiteit van landbouwgrond te vergroten, kan echter wel een bijkomende last betekenen voor de toch al sterk gereguleerde landbouw. Het EESC beklemtoont⁽⁸⁾ dat niet van landbouwers en boseigenaren kan worden verwacht dat ze de kosten van de bescherming van de biodiversiteit dragen. Het beschikbaar stellen van deze en andere publieke “waarden en goederen” moet voor hen juist een aantrekkelijke kans vormen om inkomsten te genereren. Zonder krachtige en duurzame steun voor de mensen die ervoor ijveren om Europa van voedsel te voorzien, kunnen de hersteldoelen niet gehaald worden. Juist op dit punt stelt het Commissievoorstel teleur, want daarin wordt net zo hard voorbijgegaan aan deze belangrijke economische kwestie als in de eerdere biodiversiteitsstrategieën en actieprogramma's van de Commissie. Hierdoor is deze verordening gedoemd te mislukken.

4.2. Ontwaterde veengronden weer vernatten (artikel 9)

Deze doelstelling zal aanzienlijke economische gevolgen voor beroepsactiviteiten hebben en betreft voornamelijk bepaalde regio's uit een aantal lidstaten. Voor deze regio's kan de voorgestelde doelstelling te ambitieus zijn vanuit het oogpunt van het evenwicht tussen de verschillende doelstellingen. Het EESC wijst erop dat het op alternatieve wijze voortzetten van het productief gebruik van herstellende en vernatte veengebieden economisch levensvatbaar moet zijn. Wat het geplande tijdsbestek betreft om deze doelstelling te verwezenlijken: in 2012 is uit een onderzoek in meer dan 620 herstellende wetlands gebleken dat ondanks vernattingsoperaties zelfs na honderd jaar gemiddeld maar tussen de 65 % en 70 % van de inheemse biodiversiteit en de verschillende hydrologische en ecologische functies (filtering van water, koolstofopslag) hersteld is ten opzichte van een vergelijkbaar, niet-aangetast referentie-ecosysteem. Dat roept vragen op over de hersteltermijn die de Commissie heeft vastgelegd, en over de doelstelling zelf. Veengebieden maken slechts 3 % van het totale aardoppervlak uit, maar vangen een derde op van al de koolstofdioxide die in de bodem terecht komt. Het gaat dus om ecosystemen die van groot strategisch belang zijn in de strijd tegen de klimaatverandering.

4.3. Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren (artikel 7)

De ongunstige verandering van ons klimaat en de problemen in verband met waterbeheer tasten het milieu steeds meer aan. Water is niet alleen van belang voor de natuur, maar speelt ook een rol op het gebied van duurzaamheid, en dus veiligheid. Nu eens moet overtollig water worden afgevoerd, dan moet het juist weer worden vastgehouden om de natuurlijke kringloop te helpen. Het EESC is het ermee eens dat de belemmeringen die verbindingen in de lengte en breedte van het oppervlaktewater verhinderen, onder strikt technisch toezicht kunnen worden weggenomen om de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de aangrenzende overstromingsgebieden te herstellen. Gebieden waar waterinfrastructuur wordt verwijderd, kunnen echter overstromingsgevoeliger worden. Om de biodiversiteit te herstellen is water nodig. Strategische interventies kunnen daarom een kans bieden om water te beheren en het naar gebieden te leiden waar er behoefte aan is. Water moet in het landschap behouden blijven en mag niet te snel wegstromen. De zomer van 2022 was een onthutsend voorbeeld van de droogterisico's die we in Europa lopen. Het EESC beveelt aan om samen met maatschappelijke organisaties een dialoog over dit onderwerp op te starten. Daarnaast zouden de lidstaten kunnen worden aangemoedigd groene infrastructuurprojecten op touw te zetten om zich beter tegen overstromingen te wapenen, kwetsbare, voor de hele Europese biodiversiteit belangrijke watergebieden in stand te houden en gebieden op economisch en toeristisch vlak te ontwikkelen. In dit verband wijst het EESC op rivieren zoals de Donau of de Elbe, die aanzienlijke overstromingsschade hebben aangericht⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ 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 — EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur weer in ons leven brengen (COM(2020) 380 final) (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 259).

⁽⁹⁾ 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 — Groene Infrastructuur (GI) — Versterking van Europa's natuurlijke kapitaal (COM(2013) 249 final) (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 153).

4.4. De daling van het aantal bestuivers omkeren

Het EESC kan deze maatregel, die zo belangrijk is voor de voedselzekerheid, alleen maar onderschrijven. Het merkt echter op dat de ontwerpverordening geen enkele maatregel bevat inzake voedselbronnen voor bestuivers. Deze soorten kunnen op lange termijn alleen overleven als er voldoende drachtplanten zijn om hen duurzaam te voeden. Broedplaatsen en een gifvrije omgeving zijn eveneens van cruciaal belang.

4.5. Landbouwdoelstellingen (artikel 9)

Het EESC drukt zijn bezorgdheid uit over de doelstelling dat 10 % van het gebruikte landbouwareaal in de EU landschapselementen met grote diversiteit moet bevatten. Het is bijzonder problematisch dat deze grond volgens bijlage IV niet mag worden gebruikt voor productieve landbouw (met inbegrip van begrazing of voederproductie). Er mag niet uit het oog worden verloren dat het in veel gebieden juist de landbouw is (met name begrazing op bergweiden, hooiland of wisselweiden) die een grote biologische diversiteit mogelijk maakt. Het gaat dan ook te ver om landbouwactiviteiten in deze gebieden al bij voorbaat uit te sluiten; deze eis dient te worden geschrapt. Begin 2022 werden we er bovendien bruusk aan herinnerd hoe belangrijk voedselsoevereiniteit is om te kunnen reageren op de vele uitdagingen die voor ons liggen. Als 10 % van de OCG zou moeten worden afgestaan, zou de voor de landbouwproductie essentiële biodiversiteit daar zeker wel bij varen, maar het zou ook gepaard gaan met een aanzienlijk opbrengstverlies. De 10 %-doelstelling zou dus beter niet alleen op landbouwgrond, maar ook in de onmiddellijke omgeving daarvan worden toegepast. Zo kunnen ook bermen langs grote wegen en landwegen van groot belang zijn voor de biodiversiteit. Daar kunnen bloemenstroken worden aangeplant, die goed zijn voor bestuivers en voor de landbouw. Deze landschapselementen zullen hun potentieel echter pas ten volle kunnen ontplooiën als ze in een netwerk worden ingebed. Studies tonen bijvoorbeeld aan dat het beter is meerdere, onderling verbonden bloemenstroken aan te planten dan één grote bloemenweide te zaaien. Tot slot wijst het EESC erop dat alle natuurlijke habitats evenveel aandacht moeten krijgen, zodat alle levende soorten in verschillende omgevingen hiervan kunnen profiteren. Zo hebben kieviten of veldleeuweriken praktisch niets te winnen bij een haag of berm. Natuurbehoudmaatregelen moeten dus betrekking hebben op het gehele oppervlak of de manier waarop de grond, ook andere dan land- en bosbouwgrond, wordt gebruikt, en er moet rekening worden gehouden met de verschillende behoeften van onze samenlevingen.

4.6. Bosdoelstellingen (artikel 10)

Het herstel van aangetaste bossen in Europa is belangrijk om onze samenlevingen aan de klimaatverandering aan te passen en ervoor te zorgen dat economische activiteiten bijdragen aan de biodiversiteitsdoelstellingen. De algemene doelstellingen van de ontwerpverordening kennen reeds een internationaal draagvlak en sluiten aan op een wereldwijde ontwikkeling. Het is een goede zaak dat de Commissie de lidstaten wil aanmoedigen hun bossen te herstellen⁽¹⁰⁾. Het EESC onderstreept echter wel dat gezien de uiteenlopende omstandigheden van de bossen overal in Europa, het mogelijk moet zijn herstelmaatregelen aan te passen aan de lokale omstandigheden, op voorwaarde dat de concurrentieverhoudingen tussen de Europese boseigenaren niet worden scheefgetrokken. Ook wijst het erop dat hierbij rekening moet worden gehouden met het landschap van de betrokken geografische gebieden teneinde de desbetreffende ecosysteemdiensten veilig te stellen, alsook met de klimaatrampen die Europa teisteren (zoals branden en megabranden). De verschillende manieren waarop grond in een landschap wordt gebruikt, zijn onderling met elkaar verweven. Bij dit gebruik moeten dan ook ecologische én sociaal-economische vereisten in acht worden genomen. Zo kan herbebossing op landbouwgrond tot economische verliezen voor lokale gemeenschappen leiden en niet duurzaam blijken, terwijl de aanplanting van inheemse bomen⁽¹¹⁾ voor boslandbouw misschien passender is en een breder lokaal draagvlak creëert. De lidstaten zouden dus aangemoedigd moeten worden om te kiezen voor een benadering die het behoud van natuurlijke hulpbronnen en economische ontwikkeling met elkaar verzoent. De bosdoelstelling kan slechts gehaald worden als er duurzame steun komt voor het opstarten en verder ontwikkelen van activiteiten in alle fasen van de agrobosbouw, zodat de sector economisch levensvatbaar is.

5. Uitdagingen voor de Europese steden

5.1. Het EESC schaarft zich volledig achter de doelstelling om de natuur terug naar de stad te brengen. Het staat buiten kijf dat groene steden het welzijn van onze burgers en de levensvatbaarheid van onze biodiversiteit ten goede komen. De hittegolven die Europa in juli 2022 teisterden, hebben nogmaals duidelijk gemaakt dat bomen essentieel zijn om de temperatuur in steden te doen dalen. Dankzij bomen kan de oppervlaktetemperatuur met maar liefst 12 °C dalen.

5.2. Bovendien bestrijken Europese steden thans grote oppervlakten grond waardoor het voor soorten moeilijker wordt om zich te verplaatsen en hun habitat wordt aangetast. De lidstaten moeten worden aangemoedigd om het ruimtebeslag op natuurgebieden aan banden te leggen. Dergelijke maatregelen moeten niet worden gebaseerd op programma's waarin grondruil wordt voorgesteld.

⁽¹⁰⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Sociaal Klimaatfonds (COM(2021) 568 final — 2021/0206 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 158).

⁽¹¹⁾ Boom die groeit op een plek die door zijn eigen soort is gekoloniseerd, zonder menselijk ingrijpen.

5.3. Tot slot moet de doelstelling inzake biodiversiteitsherstel in steden worden versterkt door groene infrastructuur aan te leggen als onlosmakelijk onderdeel van de ontwikkeling van woongebieden. Parken, lanen, groendaken en groene gevels zijn goedkope manieren om het stadsklimaat te verbeteren. In dit verband herinnert het EESC aan de aanbevelingen uit advies NAT/607⁽¹²⁾.

6. Uitdagingen voor de Europese mariene milieus

6.1. De mariene hersteldoelstellingen zijn van essentieel belang om de biodiversiteit in stand te houden, gezien het aantal soorten en ecosystemen dat mariene milieus herbergen en hun strategische belang in de strijd tegen de klimaatverandering. Het EESC staat achter de voorgestelde doelstellingen betreffende het herstel van deze milieus, die door menselijke activiteiten zijn verstoord. Naast maatregelen voor soortenbescherming en habitattherstel zijn er ook maatregelen nodig inzake verantwoorde visserij en terugdringing van verontreiniging. Het EESC is er voorstander van dat er in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid een vrijwaringsmechanisme wordt ingevoerd om de negatieve gevolgen voor het milieu op te vangen. Om de mariene doelstellingen te verwezenlijken moeten de lidstaten afspraken maken over een gezamenlijk beheer van de visbestanden. Aangezien het belangrijk is actie te ondernemen in mariene milieus, moet de Commissie kunnen ingrijpen om ervoor te zorgen dat de beschermings- en hersteldoelstellingen worden gehaald.

6.2. Het EESC onderstreept tevens de essentiële rol van mariene milieus in de strijd tegen de klimaatverandering. Het koolstofopvangvermogen is van strategisch belang voor onze toekomst en moet daarom behouden blijven. In dit licht moet de EU financiële steun voor innovatie en onderzoek bieden om de zoektocht naar innovatieve oplossingen aan te moedigen en onze kennis over deze ecosystemen te vergroten. Zo is gebleken dat kleine ondiepe kustgebieden een belangrijk leefgebied voor talloze soorten vissen vormen, die daar eerst opgroeien voordat ze naar gebieden migreren waar ze als volwassen dieren zullen leven. Vaak zijn deze kustgebieden aangetast door bouwwerken (havens, dijken enz.). Hier moet dus naar nieuwe oplossingen worden gezocht. Zo worden er in de havens van Toulon en La Seyne-sur-Mer experimenten uitgevoerd waarbij kunstmatige riffen en wierbanken worden aangelegd. Doel is de ecologische functies van kustgebieden nieuw leven in te blazen.

7. Financiële uitdagingen in verband met natuurherstel

7.1. De Commissie geeft met deze ambitieuze en voor de EU baanbrekende verordening blijk van een opvallende politieke wil. Het EESC wijst er evenwel op dat dit weinig zoden aan de dijk zal zetten zolang er niet wordt gezorgd voor de nodige financiële middelen om deze hoge ambities waar te maken. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie geprobeerd om nader in kaart te brengen wat het ecosysteemherstel eventueel zal kosten. Dit geeft alvast een voorlopig idee van de inspanningen die de lidstaten zullen moeten leveren, maar toch dringen zich enkele vragen op. Uit het werk van de Commissie is in verband met het behoud van biodiversiteit een kosten-batenverhouding van 1 op 8 naar voren gekomen, maar informatie over de economische, sociale en culturele impact van de verwezenlijking van de doelstellingen ontbreekt. Wat zijn de economische en sociale gevolgen van de herstelmaatregelen ter plaatse? Het EESC zou graag zien dat eerst de exacte oppervlakte aan landbouwgrond, bos en rivieren geëvalueerd wordt die onder de voorstellen in de verordening valt. Het herinnert tevens aan zijn opmerkingen in advies NAT/786⁽¹³⁾, waarin verzocht werd om voldoende financiële middelen om de uitdagingen aan te gaan. Zo biedt het Natura 2000-netwerk een unieke kans voor de EU om de kwaliteit van belangrijke natuurgebieden te verbeteren, maar tegelijk stelt het maar 20 % van de beloofde middelen ter beschikking die nodig zijn om de maatregelen uit te voeren. De door de Commissie aangekondigde financiële toezeggingen hebben de speciale aandacht van het EESC. De middelen moeten overeenstemmen met de verwachte kosten, anders zal een nieuwe verordening niets opleveren.

7.2. Het EESC waarschuwt dat landbouwers geen opvolgers dreigen te vinden. De invoering van doelstellingen die onverenigbaar zijn met de dagelijkse praktijk van een landbouwbedrijf zal leiden tot nog meer financiële problemen in deze sector, die het zo al moeilijk heeft om nieuwe beroepskrachten te vinden. De Commissie moet bijzondere aandacht besteden aan de financiële gevolgen voor deze bedrijven om hun voortbestaan op de lange termijn te verzekeren, terwijl ook de verdere ontwikkeling van werkwijzen die rekening houden met de klimaatproblematiek moet worden ondersteund.

Brussel, 25 januari 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ 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 — Groene Infrastructuur (GI) — Versterking van Europa's natuurlijke kapitaal (COM(2013) 249 final) (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 153).

⁽¹³⁾ 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 — EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur weer in ons leven brengen (COM(2020) 380 final) (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 259).

BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 3.4

Wijzigingsvoorstel 11

Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
Er moet als eerste wordt ingezet op het herstel van gebieden die binnen het bestaande netwerk van beschermde gebieden liggen, met name Natura 2000-gebieden, zodat hun volledige potentieel kan worden ontsloten. Dat is de beste manier om de in bijlage I van de habitatrichtlijn opgenomen doelstelling inzake een goede toestand van de habitats te verwezenlijken. Als de herstelmaatregelen op beschermde gebieden worden gericht, zal dat niet alleen voordelen opleveren op de lange termijn, maar ook helpen om mogelijke tegenstrijdige belangen in verband met landgebruik te voorkomen. Het EESC is dan ook van mening dat de zeer ruime en strikte eis dat ook de achteruitgang van habitats buiten het netwerk van beschermde gebieden moet worden voorkomen, onevenwichtig en onevenredig is.	Er moet als eerste wordt ingezet op het herstel van gebieden die binnen het bestaande netwerk van beschermde gebieden liggen, met name Natura 2000-gebieden, zodat hun volledige potentieel kan worden ontsloten. Dat is de beste manier om de in bijlage I van de habitatrichtlijn opgenomen doelstelling inzake een goede toestand van de habitats te verwezenlijken. Bijzondere aandacht voor Natura 2000-gebieden kan ervoor zorgen dat de reeds in 1992 aangenomen habitatrichtlijn wordt uitgevoerd en dat mogelijke tegenstrijdige belangen in verband met landgebruik worden voorkomen.

Stemuitslag:

Voor	91
Tegen	108
Onthoudingen	18

Paragraaf 4.2

Wijzigingsvoorstel 12

Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>Ontwaterde veengronden weer vernatten (artikel 9)</p> <p>Deze doelstelling zal aanzienlijke economische gevolgen voor beroepsactiviteiten hebben en betreft voornamelijk bepaalde regio's uit een aantal lidstaten. Voor deze regio's kan de voorgestelde doelstelling te ambitieus zijn vanuit het oogpunt van het evenwicht tussen de verschillende doelstellingen. Het EESC wijst erop dat het op alternatieve wijze voortzetten van het productief gebruik van herstellde en vernatte veengebieden economisch levensvatbaar moet zijn. Wat het geplande tijdsbestek betreft om deze doelstelling te verwezenlijken: in 2012 is uit een onderzoek in meer dan 620 herstellende wetlands gebleken dat ondanks vernattingsoperaties zelfs na honderd jaar gemiddeld maar tussen de 65 % en 70 % van de inheemse biodiversiteit en de verschillende hydrologische en ecologische functies (filtering van water, koolstofopslag) hersteld is ten opzichte van een vergelijkbaar, niet-aangetast referentie-ecosysteem. Dat roept vragen op over de hersteltermijn die de Commissie heeft vastgelegd, en over de doelstelling zelf. Veengebieden maken slechts 3 % van het totale aardoppervlak uit, maar vangen een derde op van al de koolstofdioxide die in de bodem terecht komt. Het gaat dus om ecosystemen die van groot strategisch belang zijn in de strijd tegen de klimaatverandering.</p>	<p>Ontwaterde veengronden weer vernatten (artikel 9)</p> <p>Deze doelstelling zal aanzienlijke economische gevolgen voor beroepsactiviteiten hebben en betreft voornamelijk bepaalde regio's uit een aantal lidstaten. Voor deze regio's kan de voorgestelde doelstelling bijzondere gevolgen hebben vanuit het oogpunt van het evenwicht tussen de verschillende doelstellingen. Het EESC erkent het bijzondere belang van veengebieden voor de biodiversiteit en de klimaatbescherming en beschouwt de doelstellingen van de Commissie (herstelmaatregelen voor 70 % van de drooggelegde veengebieden, waaronder vernatting van 50 % tegen 2050 ^[3]), als een compromis tussen economische en ecologische belangen. Wat het geplande tijdsbestek betreft om deze doelstelling te verwezenlijken: in 2012 is uit een onderzoek in meer dan 620 herstellende wetlands gebleken dat ondanks vernattingsoperaties zelfs na honderd jaar gemiddeld maar tussen de 65 % en 70 % van de inheemse biodiversiteit en de verschillende hydrologische en ecologische functies (filtering van water, koolstofopslag) hersteld is ten opzichte van een vergelijkbaar, niet-aangetast referentie-ecosysteem. Dat roept vragen op over de hersteltermijn die de Commissie heeft vastgelegd, en over de doelstelling zelf. Veengebieden maken slechts 3 % van het totale aardoppervlak uit, maar vangen een derde op van al de koolstofdioxide die in de bodem terecht komt. Het gaat dus om ecosystemen die van groot strategisch belang zijn in de strijd tegen de klimaatverandering.</p>

Stemuitslag:

Voor	99
Tegen	104
Onthoudingen	18