

# Biodiversiteit anders bekeken

*Verslag van een workshop op 16 augustus 2002*

Anne-Marie Ruiten  
Chris Maas Geesteranus  
Maaïke Wijngaard  
Sjaak Mesu  
Joost de Goey



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/196  
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/196 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Anne-Marie Ruiters, Chris Maas Geesteranus, Maaïke Wijngaard,  
Sjaak Mesu, Joost de Goey

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV  
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie  
Bezoekadres : Galvanistraat 7  
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede  
Telefoon : 0318 671400  
Fax : 0318 671473  
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Voorwoord

Nederland heeft in 1992 het Verdrag inzake Biologische Diversiteit ondertekend. Dit gebeurde tijdens de VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro. In de daarop volgende jaren heeft de Nederlandse regering volop initiatieven genomen om te voldoen aan de internationale verplichtingen. Echter, door de grote verscheidenheid aan interpretaties met betrekking tot de inhoud van het verdrag en de grote verschillen in ambities bij zowel politiek als beleid, is er nog te weinig samenhang tussen de diverse beleidsinitiatieven, zowel binnen als tussen de ministeries.

Het Expertisecentrum LNV heeft van zijn Programmaraad de opdracht gekregen om de 'beelden' over biodiversiteit concreter te maken en te komen tot contouren voor toekomstig beleid. Inmiddels heeft het Expertisecentrum meer zicht gekregen op de heersende meningen en opvattingen. Door middel van interviews, een essay en een workshop heeft het Expertisecentrum de verschillende beelden en interpretaties verenigd tot een coherent geheel. Het is neergelegd in deze publicatie over de workshop. Hiermee wordt de eerste ronde in de algemene beeldvorming over biodiversiteit afgerond en is tevens de basis gelegd voor een toekomstige beleidsvisie op het gebied van biodiversiteit.

Ik wil iedereen dank zeggen voor de bijdragen, die hebben geleid tot dit eerste projectresultaat. In het bijzonder de deelnemers aan de workshop die plaatsvond op 16 augustus 2002 in Utrecht. Het initiatief voor deze workshop is genomen door de directeur Natuurbeheer van het ministerie van LNV, mr. G.B. Raaphorst.

Drs. R.P. van Brouwershaven  
Directeur Expertisecentrum LNV



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Diversiteit aan biodiversiteit</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	'Licht uit, spot aan'	10
2.2.1	Zeven thema's voor het voetlicht	10
2.2.2	Beleving versus verzekering	10
2.2.3	Biodiversiteit als centrale waarde, of "slechts" internationale verplichting	11
2.2.4	Nationaal versus internationaal	12
2.2.5	Focus op detail en kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces	13
2.2.6	Natuur of landelijk gebied?	14
2.2.7	Soortenbeleid versus ecosystemen	15
2.2.8	Optimaliseren versus maximaliseren	16
<b>3</b>	<b>Verslag workshop biodiversiteit</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding door de heer Enthoven	19
3.2	Discussie	20
3.2.1	Waarden	20
3.2.2	Ambities	21
3.2.3	Doelen	22
3.2.4	Kansen en hindernissen voor LNV-beleid	22
3.3	Afsluiting door de heer Enthoven	23
3.4	Afsluiting door de heer Raaphorst	24
<b>Bijlage 1</b>	<b>Project Biodiversiteit als bewuste LNV-keuze</b>	<b>25</b>
	Waarom biodiversiteit	25
	LNV en biodiversiteit	25
	Kiezen voor biodiversiteit?	25
	Het project	26

<b>Bijlage 2</b>	<b>Lijst van geïnterviewden</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Uitnodiging workshop 'Biodiversiteit anders bekeken'</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Deelnemers workshop</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Relevante passages uit het regeerakkoord.....</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Natuur en biodiversiteit – bescherming van een unieke hulpbron</b>	<b>39</b>
	Het probleem	39
	Doelstellingen en streefdoelen	40
	Beleidsbenadering	41
	De weg naar de toekomst	41
	Het gevaar van verontreiniging	41
	Landgebruik	42

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Biodiversiteit is een relatief nieuw begrip. Pas sinds de "*Convention on Biological Diversity*" (Rio de Janeiro, 1992) is er wereldwijd aandacht voor het onderwerp en is men er in geslaagd om een algemeen geaccepteerde definitie<sup>1</sup> op te stellen. Vóór 1992 waren er talloze definities en werkte iedereen vanuit zijn eigen ideeën aan biodiversiteit. Dit leidde tot versnippering, inefficiëntie bij het uitvoeren van acties en soms zelfs tot niet gewenste neveneffecten.

Nederland heeft, sinds 1992, diverse verdragen ondertekend op het gebied van Biodiversiteit, diverse acties zijn inmiddels uitgevoerd. Niettemin lopen de ideeën over biodiversiteit hier nog steeds ver uiteen. Uit een interviewronde door het Expertisecentrum van het ministerie van LNV (EC-LNV) langs een aantal betrokkenen bij biodiversiteit bleek dat de Rio-definitie breed wordt geaccepteerd. Echter, de meningen over het ambitieniveau, behoud, herstel en duurzaam gebruik van biodiversiteit verschillen sterk. Ook het ministerie van LNV beschikt nog niet over een gemeenschappelijk gedachtegoed als gezamenlijk vertrekpunt voor samenhangend beleid.

De Programmaraad van het EC-LNV heeft het Expertisecentrum daarom de opdracht gegeven na te gaan welke ideeën over biodiversiteit er binnen en buiten het ministerie van LNV leven. Maar ook welke belemmeringen worden ervaren en welke kansen mogelijk worden gemist. Het EC-LNV heeft hiertoe een project gestart. Uit de interviews met representanten van diverse achtergronden zoals landbouw, natuur, wetenschap, bedrijfsleven, etc. komen de verschillen in denken duidelijk naar voren. De bevindingen uit de interviews zijn verwerkt in een essay. Dit essay is gebruikt bij een workshop met diverse beleidsmakers uit overheid en bedrijfsleven. Het doel van deze workshop was het verkrijgen van een beter zicht op overeenkomsten en verschillen, maar vooral op de drijvende krachten, de normen en waarden met betrekking tot biodiversiteit. Met deze informatie hoopt de projectgroep een gemeenschappelijke basis te vinden voor nieuw beleid. De projectgroep heeft daartoe een *visie Biodiversiteit* opgesteld die als fundament kan dienen voor dit nieuwe beleid.

## 1.2 Leeswijzer

Het essay dat aan de workshop van 16 augustus 2002 ten grondslag ligt (*zie hoofdstuk 2*), vormt de basis van deze publicatie samen met het verslag van deze workshop (*zie hoofdstuk 3*). In hoofdstuk 2 worden de verschillen in opvattingen over een aantal hoofdthema's eruit gelicht. De thema's en citaten bevinden zich op verschillende niveaus, namelijk het niveau van waarden, probleemperceptie, doel en aanpak. Het kan een goede ondersteuning zijn deze niveaus bij het lezen van dit stuk in gedachten

---

<sup>1</sup> Biologische diversiteit (of biodiversiteit) betekent de variabiliteit onder levende organismen van allerlei afkomst, waaronder terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.

te houden. We laten niet alleen de verschillende meningen de revue passeren maar vertellen ook wat bestaande nota's over de verschillende thema's zeggen.

Hoofdstuk 3 is een verslag van de workshop. Er is gekozen voor een interpretatie van hetgeen die dag gezegd is en niet voor een woordelijk verslag, dit om de leesbaarheid te vergroten en om tegelijkertijd de mogelijkheid te hebben om onze eigen analyses er in te verwerken. De cursief gedrukte stukjes tekst zijn woordelijke citaten. Elk onderdeel wordt afgesloten met conclusies op basis van een eerste analyse van de workshopresultaten. Deze conclusies gaan dan ook verder dan de uitspraken van de deelnemers. Met het markeren in kaders wordt dit onderscheid duidelijk gemaakt.

Een uitleg over de opzet van het project, inclusief achtergronden is te vinden in *bijlage 1*, de lijst van geïnterviewden in *bijlage 2*. De uitnodiging voor de workshop van 16 augustus is opgenomen in *bijlage 3*. Een lijst met deelnemers aan de workshop is opgenomen als *bijlage 4*. *Bijlage 5* geeft een overzicht van relevante passages uit het regeerakkoord met betrekking tot biodiversiteit. De informatie in deze bijlage is ter voorbereiding van de workshop aan de deelnemers toegestuurd, samen met het essay. Tenslotte is in *bijlage 6* nog een hoofdstuk toegevoegd uit "*Milieu 2010 - Onze toekomst, onze keuze*", het zesde milieuactieplan van de Europese Gemeenschap. Dit hoofdstuk heeft de dagvoorzitter gebruikt voor zijn inleiding.



## 2 Diversiteit aan biodiversiteit<sup>2</sup>

*Waar maken we ons druk over! Nederland beschikt toch niet over bijzondere soorten die niet ook elders voorkomen. Het gaat er vooral om dat het er allemaal een beetje leuk uitziet, wie ziet nou hoeveel soorten er uiteindelijk zijn? Of heeft de diversiteit aan soorten soms een functie? Is het wellicht ergens goed voor, wat niet direct met het blote oog te zien is? Risicospreiding misschien, of kunnen we er geld aan verdienen? Word ik er gezonder van?*

### 2.1 Inleiding

Biologische diversiteit lijkt een helder concept. De praktijk wijst echter anders uit, van een gezamenlijke kijk op de gewenste richting is nog lang geen sprake!! Zoveel mensen, zoveel ideeën. Hoewel, een interviewronde van het Expertisecentrum van het ministerie van LNV (EC-LNV) langs prominente denkers en doeners in de biodiversiteit laat zien dat velen inmiddels de definitie van de Convention on Biological Diversity (Rio '92) hebben geadopteerd. Volgens deze definitie staat biodiversiteit voor 'de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van onder andere terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen, waarvan zij deel uitmaken; dit geheel omvat de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen'. Tevens relateert het Verdrag biodiversiteit aan ecologische, economische en sociaal-culturele aspecten. Zo gedefinieerd speelt biodiversiteit een rol bij de farmaceutische industrie, ecotoerisme, in de landbouw, bij natuurbehoud, in de levensmiddelenindustrie, ontwikkelingssamenwerking, enzovoorts.

Maar wat het ambitieniveau van biodiversiteit moet zijn, hoe de biodiversiteit te behouden, of zelfs te herstellen, of duurzaam te gebruiken, daar verschillen de meningen nogal over. Dat is niet nieuw, maar speelt al zolang biodiversiteit op de agenda staat. Het ministerie van LNV heeft ondertussen veel biodiversiteitacties uitgevoerd, maar ook hier is nog geen sprake van een gezamenlijk gedachtegoed als vertrekpunt voor een consistent beleid.

De Programmaraad van het EC-LNV heeft het Expertisecentrum daarom de opdracht gegeven na te gaan welke ideeën over biodiversiteit er eigenlijk binnen en buiten het ministerie van LNV leven. Maar ook welke belemmeringen er worden ervaren, en welke kansen mogelijk worden gemist. Uit interviews met representanten uit diverse sectoren zoals landbouw, natuur, wetenschap, bedrijfsleven, etc. komen de verschillen in denken duidelijk naar voren.

In dit overzicht hebben we verschillen in opvattingen over een aantal hoofdthema's eruit gelicht. Thema's en citaten bevinden zich op verschillende niveaus, namelijk het **niveau van waarden, probleempceptie, doel en aanpak**. Het kan een goede ondersteuning zijn deze niveaus bij het lezen van dit stuk in het achterhoofd te houden.

De verschillende inzichten willen we graag bespreken tijdens de workshop van 16 augustus a.s. Zijn dit inderdaad de belangrijkste thema's? Herkent u ze, komt u ze tegen? Wat is uw eigen standpunt? Daarbij willen we proberen te achterhalen wat nu

---

<sup>2</sup> Biodiversiteit anders bekeken:

Een essay ter voorbereiding van de workshop op 16 augustus 2002

Locatie: Grand Hotel Karel V te Utrecht

de fundamentele verschillen in denken zijn, die achter deze verschillende opvattingen schuil gaan. Welke normen en waarden zijn in belangrijke mate bepalend voor de verschillende opvattingen? Hoe worden doelen, inspanningen en resultaten beoordeeld en waardoor komt dat? Welke belangen spelen hier een rol? Naast de verschillen zijn we uiteraard ook op zoek naar de gemeenschappelijke opvattingen over biodiversiteit. Wat is de gemeenschappelijke noemer van al die opvattingen, het verbindende element van waaruit aan een breed gedragen gedachtegoed kan worden gewerkt, zonder dat het aan abstractie en algemeenheid ten onder gaat? Is er plaats voor het thema biodiversiteit naast grote maatschappelijke vraagstukken volksgezondheid, veiligheid, vreemdelingenbeleid? Het verkrijgen van een beter zicht op overeenkomsten en verschillen, maar vooral op de drijvende krachten, de normen en waarden, zal openingen kunnen bieden voor een gemeenschappelijke aanpak van de biodiversiteitagenda. Een beter begrip van en voor elkaars standpunten zal laten zien, waar kansen en mogelijkheden liggen voor een aanpak, die gezamenlijk kan worden opgezet.

## 2.2 'Licht uit, spot aan'

### 2.2.1 Zeven thema's voor het voetlicht

Uiteraard zijn er vele verschillen op te merken in de analyse van het biodiversiteitsdenken. Vele verschillen zijn nuanceringen. Een aantal springt er voor ons echter uit. Bij deze verschillen in denken menen wij dat ze voortkomen uit fundamenteel andere benaderingen van en anders denken over biodiversiteit. Als we deze fundamentele verschillen hanteerbaar weten te maken, kunnen we een stuk verder komen met het beleid ten aanzien van biodiversiteit.

Laten we de thema's eens één voor één langs lopen en bekijken wat de verschillende respondenten en de verschillende nota's daarover hebben gezegd.

### 2.2.2 Beleving versus verzekering

De natuur in al zijn diversiteit is onze voorraadkast voor de toekomst, voor voedsel, medicijnen, etc. Daar moeten we zorgvuldig mee omgaan in (en buiten) Nederland. Aan de andere kant beschikt Nederland over weinig soorten, die niet elders ook voorkomen. In Nederland gaat het eigenlijk veel meer om de mens en zijn behoeften. We willen af en toe wel eens van een mooi stukje natuur genieten, want de Nederlandse (door de mens gemaakte) landschappen zijn wel uniek. Daartoe hoeft de natuur niet zo divers te zijn. Of wel?

Respondenten aan het woord:

- Biodiversiteit is het meest belangrijke onderdeel van ons streven naar het behoud van kansen voor de toekomst. Bijna al ons handelen heeft effect op die kansen, dus moeten we eigenlijk iedereen zover zien te krijgen om biodiversiteit mee te nemen in de eigen besluitvorming. Nu zijn de mensen die niet bezig zijn met natuur, ook nog niet bezig met biodiversiteit. Dat is ons dus nog niet gelukt. Biodiversiteit moet uit de koker van de natuurbescherming. We moeten voorkomen dat één groep de drager wordt van het belang.
- Wie zijn wij nu helemaal als mens, we bestaan pas 2 miljoen jaar. Die aarde draait wel door, en ook de biodiversiteit. Die is niet bedreigd. **Wij** zijn bedreigd, doordat we de toekomstige kansen voor mensen op aarde vernietigen. De biodiversiteit op aarde is **onze** levensverzekering, de garantie dat ons leven doorgaat.
- De inhoud van het concept biodiversiteit is abstract en moeilijk te communiceren. Er moet over gesproken worden in termen van de relaties die mensen hebben met biodiversiteit, zoals het benutten en selecteren (landbouw, farmacie), uitroeien (MKZ, HIV, vossen), leuke franje (tuintjes, recreatiegebieden) en wildernis.
- Biodiversiteit moet uit de handen van de experts en aan de burgers worden gegeven. Het oordeel over wat goed is voor de biodiversiteit mag niet alleen bij de 'technuten' berusten. We moeten ophouden te vertellen wat 'men' moet denken en vragen naar wat hen aanspreekt. Opinieleiders moeten leren accepteren dat er soms verkeerde beslissingen worden genomen.

- Biodiversiteit wordt gezien als de basis van ons bestaan. Mensen hebben dan ook een sterke behoefte aan natuurlijkheid, dat vaak wordt verklaard uit een "common memory", een oergevoel dat is overgebleven uit de oorsprong van ons bestaan. Zo gezien is biodiversiteit een sociale basiswaarde voor menselijk ontwikkelen. Aan de andere kant hebben we de biodiversiteit domweg nodig voor een onverstoorde ecosysteem waar de landbouw gebruik van kan maken.

De nota's:

- NvMMvN: We vatten het begrip 'natuur' in deze nota breed op. Het is de natuur van voordeur tot Waddenzee. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste mensen, voor wie het onderscheid tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap betrekkelijk is. De hoofddoelstelling voor het natuurbeleid is behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving. In deze nota werkt het kabinet binnen de bredere kwaliteitsopgave het beleid voor natuur, bos en landschap uit, want we willen een mooi land om te wonen en te werken (beleefbaarheid), we willen een goede bescherming van planten, dieren en karakteristieke gebieden (diversiteit) en we willen een duurzaam gebruik van essentiële voorraden als water, ruimte en biodiversiteit (bruikbaarheid). Het gaat om natuur en landschap voor en door mensen.
- Voedsel & Groen: De ambities van het kabinet met de groene ruimte zijn niet bescheiden: heel landelijk Nederland moet aantrekkelijk zijn om in te verkeren.
- NSDO: Bij biodiversiteit gaat om de soortenrijkdom van planten en dieren in de wereld. De "waarde" van biodiversiteit is het beste te zien als een levensverzekering voor huidige en toekomstige generaties. Naast essentiële functies in natuurlijke processen (luchtkwaliteit, grondstoffen, stikstof- en andere kringlopen) heeft de biodiversiteit ook een economische waarde (voor land- en bosbouw, farmacie, toerisme en chemische industrie) en een sociale waarde (eetgewoontes, woonvormen, ontspanning etc).
- NMP4: De inzet voor de transitie biodiversiteit is hoog. Het gaat om het veiligstellen van de levensverzekering van de huidige en toekomstige generaties op aarde.

### 2.2.3 Biodiversiteit als centrale waarde, of "slechts" internationale verplichting

Eigenlijk zou je willen dat biodiversiteit een maatschappelijke centrale waarde wordt, zoals 'milieu' of 'veiligheid' of 'emancipatie'. Want niemand haalt het in zijn hoofd beleid te maken zonder met die issues rekening te houden. Tegelijkertijd is biodiversiteit een issue, waarvoor we verplichtingen zijn aangegaan die een bepaald ambitieniveau voor beleid en samenleving suggereren. Moet Nederland zich vooral richten op het uitvoeren van de verdragen, met het risico dat we te snel tevreden zijn met onze eigen prestaties? Of moet Nederland een eigen koers gaan varen vanuit onze verantwoordelijkheden voor een duurzame samenleving?

Respondenten aan het woord:

- De vraag is of we bestaande lijnen blijven beïnvloeden of dat we biodiversiteit centraal gaan stellen.
- Jammer dat het rapport NvMMvN heet. Ik had liever gehad dat het alleen Mensen voor Natuur had geheten. We moeten ons veel bewuster worden van onze ethische verantwoordelijkheid ten opzichte van natuur. We zijn afhankelijk van die natuur maar richten deze tegelijkertijd te gronde.
- Biodiversiteit moet een centrale waarde worden, een eigenstandige waarde die interfereert met andere waarden. Het begrip is echter te complex om uit te leggen en moet daarom in een aantal kernwaarden onder de aandacht worden gebracht, zoals de sociale (leefbaarheid, welbevinden), de intrinsieke (genetische geheugen), de economische (producten) waarden. De internationale verdragen zijn goed en als we ons daar aan houden hebben we al een hele prestatie geleverd. Maar ze geven aan wat je minimaal moet doen. Er is ook de opening om meer te doen als je dat wilt, maar dat doen we niet. Dat vind ik beschamend, zeker als je dan zo'n COP gaat organiseren. Gesprek 6
- Nederland heeft de conventie van Rio onderschreven. Het resultaat daarvan is dat biodiversiteit nu beleid is geworden.

De nota's:

- NvMMvN: Nederland heeft in 1992 in Rio de Janeiro - met heel veel andere landen - het Biodiversiteitsverdrag ondertekend en als kader voor het nationale natuurbeleid onderschreven. Het verdrag verplicht tot behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht.  
Het kabinet verwacht dat de verantwoordelijkheid voor natuur in de samenleving breed wordt opgepakt. Naast rechten die mensen aan een collectief goed kunnen ontleen, zijn er nadrukkelijk ook plichten. Een betere kwaliteit van de leefomgeving en een zorgvuldig gebruik van essentiële voorraden (zoals water, ruimte, biodiversiteit) begint bij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties
- EU-Actieplannen: De verordeningen voor plattelands- en regionale ontwikkeling moeten voorzien in de milieueffectbeoordeling, waar ook op biodiversiteit getoetst wordt.
- NMP4: Een wereldwijde Ecologische hoofdstructuur, met reservaten, bufferzones en verbindingszones, beschermt biodiversiteit en de natuurlijke hulpbronnen tegen schade door menselijk handelen.

#### 2.2.4 Nationaal versus internationaal

Moeten we ons op ons eigen grondgebied richten of op onze 'ecologische voetafdruk' in de wereld? Moeten we ons richten op Nederland of juist internationaal actief zijn?

Respondenten aan het woord:

- Nederland gebruikt veel biodiversiteit (hier werd bedoeld: veredelingsindustrie; red.). Daar moet tegenover staan dat je ook het nodige doet aan de instandhouding ervan. Nederland heeft veel know-how, de kennis, we kunnen bijdragen aan de technologie, het in stand houden van en het inzicht in die genetische diversiteit.
- Het is nodig dat we eerst kleine stapjes zetten in plaats van vooral op internationaal niveau te overleggen. Al die kleine stapjes werken als een vliegwieleffect.
- Als wij hier de lat niet hoog leggen heeft dat consequenties voor de houding elders in de wereld.
- We zijn hier wel erg tweeslachtig in onze houding. Zodra het internationale raamwerk met zijn ijkpunten consequenties heeft voor Europa haken we af. Zelf nemen we bovendien culturele artefacten als vertrekpunt, terwijl we de ontwikkelingslanden wel aanspreken op de natuurlijke biotopen.
- Als het ons hier al niet lukt om in dit ecologische rampgebied iets overeind te houden van wat we vrijwillig hebben afgesproken en in de wet hebben vastgelegd, dan kunnen we het in de rest van de wereld wel vergeten.
- De Europese wet- en regelgeving (vogel- en habitatrichtlijn) heeft de zaak behoorlijk op scherp gezet. Het gebrek aan soepelheid is een ernstige bedreiging voor het draagvlak voor natuurbeleid. Eigenlijk zou Nederland in Europa moeten aandringen op versoepeling. Bovendien is het Europese beleid voor het behoud van soorten slechts door een handje vol Europese experts voorbereid, met wel verstrekende gevolgen. Dat is weinig democratisch.

De nota's:

- NvMMvN: De verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag worden in eigen land volledig geïmplementeerd. Nederland zal zich ook in internationaal verband blijven inzetten voor een goede implementatie van het verdrag.  
Het verdrag verplicht ook tot het realiseren van een eerlijke verdeling van voordelen van het gebruik van biodiversiteit. Deze afspraken vormen een onlosmakelijk onderdeel van het mondiale streven naar duurzame ontwikkeling. Nederland is medeverantwoordelijk voor de mondiale biodiversiteit en heeft de verplichting minder welvarende landen hierbij bij te staan.
- NSDO: Kijkend naar de invloed van de Nederlandse consumptie op het buitenland, is het moeilijk een oordeel te vellen. Meer en meer bedrijven binden zichzelf aan maatschappelijk ondernemen en de consument heeft steeds meer informatie om

bewust te kunnen consumeren. Tegelijkertijd blijft het ruimtegebruik in andere landen ten behoeve van onze consumptie hoog. Ook werkt de mondiale markt nog niet zodanig dat internationale handel in voedingsmiddelen en bosproducten automatisch leidt tot meer welvaart in de landen van herkomst van de producten. Internationaal bezien is de directe bescherming van natuurgebieden en natuurlijke hulpbronnen voorsnog niet sterk genoeg ondanks de internationale akkoorden, die inmiddels tot stand zijn gekomen. De vicieuze cirkel natuurdegradatie-armoede is nog niet doorbroken.

- NMP4: Duurzame landbouw en duurzaam beheer van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen moeten bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling en de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Nederland kan dit beïnvloeden, bijvoorbeeld middels biodiversiteit als criterium bij ontwikkelingssamenwerking, biodiversiteit als criterium bij import, het delen van kennis en ervaring.
- EU-Actieplannen: economische en ontwikkelingssamenwerking: het onszelf realiseren van het effect van ons handelen.

### **2.2.5 Focus op detail en kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces**

De biologische werkelijkheid is zo complex, weten we eigenlijk al wel genoeg? Hoeveel soorten worden nu eigenlijk met uitsterving bedreigd? Hoe voltrekken deze processen zich? Valt het te voorspellen? Kunnen we de processen keren? Of is het helemaal niet nodig om al die details te weten? We hebben toch in grote lijnen een aardig beeld, is dat niet voldoende om beleidslijnen uit te zetten? Is het niet veel beter om nu eerst maar eens met de aanwezige kennis aan de slag te gaan?

Respondenten aan het woord:

- Met alleen kennis vermeerderen kom je er niet, dat zal de discussie niet wezenlijk veranderen. Leg liever de nadruk op het proces.
- Eén van de knelpunten is het gebrek aan kennis, vooral op ecologisch niveau. We herkennen de signalen die de natuur ons afgeeft nog onvoldoende.
- Er is ontzettend veel kennis over biodiversiteit, daar hebben we geen gebrek aan. Wel moet die kennis nog hanteerbaar worden gemaakt voor de besluitvorming die in de maatschappij plaats vindt. Daar moet nog onderzoek naar worden gedaan.
- Het proces m.b.t. biodiversiteit is belangrijker dan het resultaat. Ik ben er voorstander van dat LNV ervoor zorgt dat alle meningen in een platform bij elkaar komen. Daarbij kan aan de hand van casussen, op basis van de waaromvraag (motieven) om voor een bepaalde aanpak te kiezen gekomen worden tot compromissen/agreements die voor een bepaalde tijd gelden. Ga na waarvoor casussen nodig zijn.
- Veel mensen schieten te kort door biodiversiteit alleen als een symbolisch begrip te zien. Dan neem je de inhoudelijke meningen niet mee, terwijl die dimensie er toch is.
- Laten we nu eerst eens kijken naar de al gegeneerde kennis. Je kunt wel kennis blijven ontwikkelen, maar als dat niet doorsijpelt naar gedragsverandering, dan heeft het geen effect. Bovendien zijn onderzoekers altijd wel in staat nieuw onderzoek op te zetten en gebreken in kennis aan te geven, maar of je daarmee de beperkingen in het beleid op heft is maar de vraag.
- In Nederland hebben we nauwelijks generalisten, maar vooral mensen die bezig zijn met hun eigen toko. De kennis zit vooral in het vegetatiebeheer, waar het beheer de abiotische processen, gericht op herstelbeheer, aanstuurt. Dat terwijl het dierenrijk 90% van de biodiversiteit vormt. Voor biodiversiteit heb je soortenkennis nodig, maar op het moment komt er bijna geen student van de universiteit met ook maar een beetje soortenkennis. Bovendien zit er een enorm gat tussen de feitenkennis en de kennis over de juiste toepassing ervan.
- Er is een groot gebrek aan ecologische kennis; er wordt vaak geredeneerd vanuit processen en niet vanuit complete systemen. Er ontbreekt een integrale visie.
- Het is belangrijk dat je draagvlak houdt voor biodiversiteitsbeleid. LNV moet meer positief naar buiten treden met wat goed loopt en gepresteerd is. We moeten af van een conserverend natuurbeleid en toe naar een dialoog, waarbij we via onderhandelingen tot acceptabele oplossingen komen.

De nota's:

- NvMMvN: De uitvoering van natuurbeleid raakt veel mensen en partijen. Professionele betrokkenen kunnen hun rol alleen voldoende vorm geven als zij daartoe de benodigde kennis en vaardigheden ontwikkelen of aangereikt krijgen. Burgers willen weten hoe het zit met de natuur in Nederland en op welke wijze zij daarvan kunnen genieten. Kennis moet toegankelijk worden gemaakt en in begrijpelijke vorm dichtbij de mensen worden gebracht. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan een goed functionerend geheel van onderzoek, onderwijs, voorlichting en educatie. In het onderzoek zal naast de traditionele bètakennis meer aandacht moeten komen voor de gammakennis. Het belang van sociaal-economische en culturele aspecten in onderzoek moet worden versterkt.
- NMP4: Het huidige landbouwooppervlak in de wereld mag niet verder worden uitgebreid. Hoogproductieve gronden dienen daarom zo intensief mogelijk te worden benut teneinde voldoende ruimte te bieden aan de natuur. Een forse productiviteitsstijging van de landbouw in ontwikkelingslanden is noodzakelijk, een tweede groene revolutie, en dus veel onderzoek, is nodig.

### 2.2.6 Natuur of landelijk gebied?

Gaan we gebieden helemaal vrij maken voor pure natuurontwikkeling? Of is ruimte daar in Nederland te schaars voor? Moeten we de Groene Ruimte zo inrichten dat voor alles plaats is en liefst naast elkaar? Welke bijdragen kunnen buiten natuurgebieden aan biodiversiteit worden geleverd?

Respondenten aan het woord:

- Wat de mens ook doet, hij veroorzaakt natuur. Boeren maken landschappen en bij toeval ontstaat natuur. Je moet biodiversiteit als 'sport' zien en meenemen bij alles wat je maakt. Denk bijvoorbeeld aan een 1% regeling voor biodiversiteit, waarbij je bij alle bouwplannen verplicht in biodiversiteitsbevordering te investeren. Zo kunnen mensen dynamischer met biodiversiteit omgaan en hoeft je niet alles in museumachtige parken te bewaren. Je moet voor iedere m<sup>2</sup> vechten.
- Agrobiodiversiteit is geen natuur, dan spreek je over cultuur, net als natuurbescherming eigenlijk cultuur is. Als je agrobiodiversiteit natuur gaat noemen, dan gaat dat ten koste van de belangstelling voor de echte natuur.
- De ruimtedruk en de versnippering zijn grote knelpunten bij het behalen van biodiversiteitsdoelstellingen. Aan de andere kant geeft het waterbeleid weer mogelijkheden; voor de veiligheid is waterberging nodig en dat schept kansen voor natuurontwikkeling en biodiversiteit, evenals de toenemende vraag vanuit de stedelijke conglomeraat naar groene recreatiemogelijkheden.
- Binnen de biodiversiteit is de agrobiodiversiteit een heel belangrijk thema, want de Nederlandse natuur is tenslotte heel erg agrarisch. De discussie over grootschalige dan wel kleinschalige landbouw verheldert het thema. Dat snappen mensen en maakt het onderwerp levend.
- De sleutel tot succes zit in de EHS besloten, deze moet worden veiliggesteld. Beheer en natuurbeleid is allemaal prachtig, maar uiteindelijk moeten we toch vooral kopen, kopen, kopen.
- Het is goed dat er voor bepaalde gebieden wordt gekozen voor één functie, zoals bij de Waddenzee een duidelijke keuze gemaakt wordt voor natuur. Maar daarnaast zijn er gebieden waar meerdere functies gecombineerd kunnen worden, zoals binnen EHS. Binnen de EHS zie ik ook mogelijkheden voor agrobiodiversiteit.
- We zouden grote oppervlakten uit productie moeten nemen en daar weer complete systemen moeten realiseren. Dat is de eerste stap in de gewenste richting. De EHS hoort daar bij. Landbouwkundige ontwikkelingen van intensivering kunnen hier positief aan gekoppeld worden, door zo gebieden uit gebruik te nemen.
- Veel boeren zijn oprecht geïnteresseerd in duurzaamheid en diversiteitlandbouw, maar de context waarin zij moeten handelen is niet gunstig. De sociale organisatie van de landbouw binnen de voedselketen is gericht op de uniformiteitlandbouw en op communicatie met het privaat bedrijfsleven. De individuele boer met diversiteitinitiatieven loopt daar op stuk. Het vergroten van de speelruimte voor de diversiteitslandbouw vraagt om vergaande institutionele

veranderingen. Werken op het institutionele niveau is echter wel het moeilijkste niveau.

We moeten eerst maar eens beginnen met het uitvoeren van onze eigen plannen, doen wat we hebben afgesproken. Te beginnen met het veiligstellen van de EHS, want dat is het raamwerk voor de biodiversiteit. En daar dus ook geen concessies aan doen.

De nota's:

- NvMMvN: Het realiseren van een duurzaam gebruik van biodiversiteit vereist - meer dan nu het geval is - dat productieprocessen zijn ingericht op behoud en versterking van biodiversiteit. Maar ook anderszins: dat biodiversiteit beter wordt benut in productieprocessen (beter benutten kan bijvoorbeeld leiden tot een gevarieerder voedselaanbod). Hierover worden de komende jaren met verschillende sectoren afspraken gemaakt.
- Voedsel & Groen: de biologische landbouw is één van de vormen van landbouw die bij uitstek voldoet aan maatschappelijke eisen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit. De sector kan een voortrekkersrol vervullen op de weg naar een duurzame landbouw. Bovendien is er een groeiende vraag naar biologische producten bij de consument.
- NSDO: We moeten ervoor zorgdragen, dat de grondgebonden landbouw voldoende kan bijdragen aan natuur- en landschapsbeheer en sociale cohesie op het platteland.
- EU-Actieplannen: Landbouwecosystemen moeten in stand worden gehouden middels duurzaam gebruik, zoals biodiversiteit bevorderende landbouwmethoden, verbetering van de bodemvruchtbaarheid, beschikbaarheid van gewenste cultuurgewassen, etc.
- Voedsel & Groen: het Groene Hart en de Randstad moeten groener worden - 'groen' begrepen als ecologische kwaliteit. De ontwerpogave moet zijn gebaseerd op de uitdaging de ecologische kwaliteit van het Groene Hart te versterken. Ecologie houdt niet op bij de grens van het natuurgebied, maar strekt zich uit over natuur, landbouw en stad. Een voorbeeld, stedelijke ecosystemen kennen een grotere biodiversiteit dan sommige landbouwgebieden.
- Voedsel & Groen: De ambities van het kabinet met de groene ruimte zijn niet bescheiden: heel landelijk Nederland moet aantrekkelijk zijn om in te verkeren. De verantwoordelijkheid voor een zekere basiskwaliteit van het landschap en de (agro)biodiversiteit ligt in de eerste plaats bij de grondgebruikers. Zij moeten 'landschappelijk verantwoord' ondernemen. De maatschappelijke eisen op bijvoorbeeld het gebied van landschapskwaliteit, natuurwaarden en goed waterbeheer zullen in 2010 zijn vertaald in zogeheten codes voor 'goede landbouwpraktijk'.

### 2.2.7 Soortenbeleid versus ecosystemen

Vele soorten maken een ecosysteem, of was het nou andersom? Moeten we ons nu richten op het behoud van soorten en komen de ecosystemen dan wel vanzelf, of komen die soorten alleen als de ecosystemen goed functioneren?

Respondenten aan het woord:

- Er is altijd een tegenstelling geweest tussen de taxonomen en de ecologen. De taxonoom wil alles in stand houden wat er is. Een genetisch ecooloog wil dat niet persé, maar je moet de grondstof voor bepaalde dingen in stand houden en ecosystemen moet je in stand houden. En als er dan eens een korenwolf verdwijnt, dan ligt hij daar niet zo wakker van. Ecologen denken in systemen en taxonomen denken in individuele soorten.
- Door een grote biodiversiteit kunnen ecosystemen blijven functioneren. Als er een verstoring plaats vindt, dan kunnen storingsongevoelige soorten het overnemen en een herstelproces in gang zetten.
- Sinds de Conventie van Bern in 1982 is er een resultaatverplichting om al het leven dat er toen bestond te behouden. Het vehikel daarbij is het gebiedenbeleid, met ecosystemen als invalshoek. Pas als deze benadering niet werkt, komt het soortenbeleid om de hoek.

- Het is belangrijk om ecosystemen in stand te houden, want soorten zijn een component van die ecosystemen. Soorten staan niet op zichzelf, die komen niet op zichzelf voor. Als je een ecosysteem in stand houdt, dan houd je ook soorten in stand. Dat moet op een redelijk natuurlijke wijze gebeuren en daar zal wel eens wat verloren gaan, maar het feit dat iets verloren gaat is op zich niet zo belangrijk wanneer het geen unieke diversiteit is.
- De waarde van biodiversiteit persé is moeilijk te kwantificeren. Als het gaat om een enkel ecosysteem dan is dat relatief makkelijker. Wat is het ons waard dat we in Nederland zoveel soorten hebben waarvan die weer anders is dan die...dan moeten we gewoon constateren dat de economische waarde daarvan erg klein is.
- (Agro)biodiversiteit moet niet alleen op soortenniveau gemeten worden, dan komt de nadruk veel te veel alleen op de zeldzame soorten te liggen.
- De macrofauna, de ongewervelde wereld, is het grote vergeten gebied in de biodiversiteitsdiscussie. De grote rijkdom aan insecten zit niet daar waar je het optimum hebt aan hogere planten.

De nota's:

- NvMMvN: Zet zwaar in op de Ecologische Hoofdstructuur en het ecosysteemdenkend. Dus niet op het behoud van individuele soorten
- Vogel- en Habitatrichtlijn: zet juist wel ook stevig in op het behoud van de individuele soorten.
- EU-Actieplannen: Er moeten extra beheersplannen komen voor bedreigde en bejaagbare soorten. Ook moeten er beleidsmaatregelen komen die zorg dragen voor een voldoende potentieel aan genetische hulpbronnen.

### 2.2.8 Optimaliseren versus maximaliseren

Wat moet het ambitieniveau zijn in het politieke en maatschappelijke streven naar een beter behoud en beheer van de biodiversiteit? Moeten we focussen op maximale resultaten voor biodiversiteit? Of gaan we uit van de samenhang der dingen, om op basis hiervan te komen tot biodiversiteitsdoelen, die zijn vastgesteld in een integrale afweging met andere doelen? Helpen alle beetjes of laat de natuur geen compromissen toe?

Respondenten aan het woord:

- Het moet wel beter, veel rigoureuzer allemaal...het is allemaal te marginaal ...teveel op compromissen gericht. Een beetje schoonmaken helpt niet...dan kun je net zo goed niets doen. Je moet het of echt goed doen, of niet. En ik denk dat de overheid de plek is waar het vandaan moet komen uiteindelijk. Een krachtig beleid vanuit de overheid daar zitten we om verlegen.
- Het gevaar bestaat dat je je gaat concentreren op de stukjes en niet op het plaatje. Aan de ene kant roepen we beschermingsformules in het leven, aan de andere kant moet je oppassen dat je niet elke ontwikkeling in Nederland tegenhoudt.
- Ik wil niet terug naar vroeger, maar ik wil wel dat we de condities creëren die dat type soortenrijkdom faciliteren. Het gaat om het optimaliseren van de soortensamenstelling, gegeven de condities van een landschap. Hoe zit de interface in elkaar tussen de eigenschappen van het beestje en de eigenschappen van de omgeving, zeg maar het huis en de bewoners? Daarbij is het niet zo dat alle beetjes helpen.
- Biodiversiteit vraagt om keuzen, prioritering. We moeten accepteren dat er dynamiek zit in het natuurlijke proces, oude ecosystemen verdwijnen, nieuwe komen terug. De natuur zoekt niet naar evenwicht, dus hoeven wij dat ook niet te doen. Als er maar kansen blijven, opdat wat hier verdwijnt zich elders weer kan vestigen. Wij kunnen dat moeilijk bevatten en kiezen daarom toch vaak voor behoud.
- Door verlies van met name grote diersoorten (aibaarheid) ontstaat verlies aan variatie, aantrekkelijkheid en recreatie; op deze manier draagt biodiversiteit bij aan de economische dimensie van duurzaamheid. Via travelcostberekeningen kun je de impliciete waarde van biodiversiteit inzichtelijk maken. Voor de voedselproductie is dat lastiger, omdat dat systeem veel complexer is. Wat is de



waarde van nieuw genetisch bloed, of voor de geneeskunde? En hoe kwantificeer je ethische of religieuze waarden?

- De natuurbescherming probeert nu de doelen te realiseren binnen de context van de landbouw. Dat is een slechte zaak. Bovendien gaat dat gepaard met een totale fixatie op planten en het volstrekt negeren van de systeemcontext. We moeten er naar streven biodiversiteit in complete situaties in stand te houden.
- We moeten op een instrumentele manier met biodiversiteit omgaan. Terreinbeheerders realiseren condities waardoor soorten behouden kunnen blijven. Andere soorten moeten daar soms voor wijken. We moeten dat soort keuzen wel maken, anders kunnen we geen stappen zetten.

De nota's:

- NvMMvN: De huidige beleidsinspanningen zijn onvoldoende om de Ecologische Hoofdstructuur op tijd en met voldoende kwaliteit te realiseren. De ruimtelijke samenhang van gebieden is beperkt, de aansluiting met watersystemen moet worden versterkt en de milieukwaliteit (met name als gevolg van verzuring, vermessing en verdroging) is en blijft naar verwachting vooralsnog onvoldoende. Het tempo van realisatie staat voortdurend onder druk door stijgende grondprijzen. Daar komt bij dat 'het laaghangend fruit' inmiddels is geplukt en dat nu de gronden die lastiger te verwerven zijn aan bod komen. Verbindingszones tussen natuurgebieden maken wel onderdeel uit van het concept, maar zijn tot nu toe niet of nauwelijks geïnstrumenteerd en komen dus onvoldoende van de grond. Ook de kwalitatieve aansturing door het Rijk is onvoldoende helder geregeld.
- EU-Actieplannen: Biodiversiteit moet geïntegreerd worden in bestaand beleid. Verder moet er gestreefd worden naar complementariteit van nationale strategieën, gedecentraliseerde aanpak en regionale differentiatie en een aanpak voor het hele grondgebied.



## 3 Verslag workshop biodiversiteit<sup>3</sup>

Als onderdeel van het project 'Biodiversiteit anders bekeken' (EC-LNV), is een workshop gehouden met leidinggevend en bestuurders binnen en buiten LNV. Het resultaat van die bijeenkomst zal mede de basis kunnen zijn voor de visie op biodiversiteit en de toekomstige beleidslijnen hiervoor van het ministerie van LNV.

Dit hoofdstuk beschrijft zo goed mogelijk de essenties van de gevoerde discussie. Natuurlijk leidt het beknopt weergeven van een gevoerde discussie tot verlies van informatie. Geprobeerd is om de bandbreedte van verschillende opvattingen - voorzover daarvan sprake was - zo goed mogelijk in beeld te brengen. De cursief weergegeven citaten zijn bedoeld als toelichting op de tekst. Elk onderdeel wordt afgesloten met een aantal kernpunten van de gevoerde discussie.

### 3.1 Inleiding door de heer Enthoven

Na het welkom door de directeur Natuurbeheer, de heer Raaphorst, heet ook de heer Enthoven – voorzitter van de workshop - alle aanwezigen welkom. Hij geeft een toelichting op de toegezonden stukken, zoals het essay met daarin een aantal discussiethema's, aangevuld met citaten uit interviews en nota's, en delen uit het Vijfde EU-milieueactieprogramma. Ter aanvulling op de eerder toegezonden informatie over dat programma wordt een deel van het Zesde Actieprogramma uitgedeeld.

De heer Enthoven benadrukt dat het goed is dat er vertegenwoordigers vanuit verschillende sectoren aanwezig zijn. Het begrip biodiversiteit is al 15 jaar onderwerp van discussie, sinds het Brundtlandrapport is verschenen in 1987. Nederland heeft zowel nationaal als internationaal een commitment uitgesproken met betrekking tot biodiversiteit. Het begrip spreekt echter nog niet tot verbeelding. Illustratief is dan ook dat het begrip als zodanig niet is terug te vinden in het regeerakkoord.

Toch is biodiversiteit erg belangrijk voor het life-support systeem. Maar het is ook vele malen ingewikkelder dan een soort of de natuur in stand houden. Met het project, waar deze workshop een onderdeel van is, doet het ministerie van LNV een nieuwe poging om het begrip biodiversiteit operationeel te maken. Om het belang hiervan te onderstrepen leest de heer Enthoven onderstaand citaat voor uit een zeer recent artikel in Science, waaruit de urgentie duidelijk naar voren komt:

*'On the eve of the World Summit on Sustainable Development, it is timely to assess progress over the 10 years since its predecessor in Rio de Janeiro. Loss and degradation of remaining natural habitats has continued largely unabated. However, evidence has been accumulating that such systems generate marked economic benefits, which the available data suggest exceed those obtained from continued habitat conversion. We estimate that the overall benefit:cost ratio of an effective global program for the conservation of remaining wild nature is at least 100:1'.*

*Bron: Science 297(2002)5583, 9 augustus 2002, pp.950-953*

---

<sup>3</sup> workshop op 16 augustus 2002  
Locatie: Grand Hotel Karel V te Utrecht

De heer Enthoven haalt nog eens aan wat volgens het biodiversiteitsverdrag de pijlers zijn waarop het biodiversiteitsconcept rust, te weten:

- behoud van soorten en ecosystemen;
- duurzaam gebruik van biodiversiteit;
- eerlijke verdeling van de voordelen van genetische bronnen.

In de praktijk blijkt dit echter niet voldoende informatief en behoeft het begrip verduidelijking. Het moet handen en voeten krijgen. In Nederland is ondertussen al veel gebeurd op het gebied van biodiversiteit. Dit richtte zich met name op het beheer en behoud. Dit LNV-project wil verder. Daarom is deze groep 'stakeholders' uitgenodigd.

Het doel van deze bijeenkomst is om de uiteenlopende visies en drijvende krachten zichtbaar te maken en bijeen te brengen, keuzen te maken, dilemma's te duiden, belangen in kaart te brengen, waarden en kansen te benadrukken om zo een nieuwe weg voor het beleid te vinden. Uiteindelijk moet dit leiden tot een biodiversiteitsstrategie en bijbehorende plannen. Maar niet nu, dat is voor later. Dit is geen poldersessie; we hoeven het hier niet eens te worden. Belangrijk is wel dat de verschillende visies worden uitgewisseld en dat we nagaan hoe we willen omgaan met die verschillen. De resultaten van deze bijeenkomst kunnen dan verder worden uitgewerkt in een interdepartementaal traject.

## 3.2 Discussie

### 3.2.1 Waarden

De discussie waarom biodiversiteit moet worden beschermd, welke biodiversiteit het betreft en hoe dit moet gebeuren, wordt meestal gevoerd aan de hand van utilitaire argumenten: de mens heeft de natuur nodig om te overleven. Gesteld wordt bijvoorbeeld, dat biodiversiteit een belangrijke functie heeft - nu en in de toekomst - ten aanzien van voedselvoorziening en volksgezondheid. Instandhouding van de biologische systemen is een garantie voor overleving van de mens als soort: een 'verzekering' aangezien zij de 'voorraad voor de toekomst' vormen. Gesteld wordt ook, dat de materievoorziening op termijn volledig afkomstig zal zijn van levende organismen. *'Biodiversiteit is een ultieme verzekering en daar moeten we de nadruk op leggen'*.

Naast het materiële nut (belangrijk voor 'overleving') heeft biodiversiteit ook een andere functie voor de mens: het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving ('beleving').

Het gaat echter niet alleen om het nut van biodiversiteit. Evenals alle andere organismen maakt de mens deel uit van ecosystemen. De vraag is gerechtvaardigd in welke mate de mens mag beschikken over het leven van andere organismen. Hiermee wordt het aspect van de intrinsieke waarde van biodiversiteit toegevoegd aan de discussie. Met als achterliggende vraag: wie zijn wij dat wij mogen beslissen over het al of niet uitroeien van soorten en ecosystemen?

Het gaat ook over het respect voor het leven dat mensen hebben verloren, waardoor *'we de schepping om zeep aan het helpen'* zijn. *'Waar iedereen het wel over eens is, is dat wij respectvol met de natuur moeten omgaan'*.

Met de onderkenning dat de mens deel uitmaakt van de ecosystemen, is bewust gekozen voor een plaatsbepaling, die duidelijk afwijkt van de gedachte 'Cognito ergo sum' ('Ik weet, dus ik ben'; Verlichting), waarbij de verbondenheid met de natuur was verbroken.

Met het benoemen van deze waarden die te maken hebben met leven en overleven, is biodiversiteit als een centrale waarde in het menselijke denken en handelen gepositioneerd. Biodiversiteit is daarmee ook een belangrijke sleutelfactor voor duurzame ontwikkeling.

#### **Kernpunten**

- De maatschappelijke discussie over biodiversiteit kan pas goed worden gevoerd met het centraal stellen van 'het leven'.
- De mens maakt zelf deel uit van ecosystemen en is als zodanig gevoelsmatig en functioneel verbonden met de natuur.
- Biodiversiteit is een centrale waarde in het proces van duurzame ontwikkeling cq 'overleven'.

#### **3.2.2 Ambities**

De verantwoordelijkheid van de Nederlandse bevolking voor de instandhouding van biodiversiteit heeft op grond van het voorgaande zowel een morele als een meer praktische kant. Die morele verantwoordelijkheid kan alleen worden ingevuld met de allerhoogste ambities, waarmee niet valt te marchanderen. *'Biodiversiteit als centrale, intrinsieke waarde levert randvoorwaarden op die niet onderhandelbaar zijn'*.

Naast morele beginselen spelen echter ook andere aspecten een rol van betekenis. De Nederlandse invloed reikt verder dan de eigen staatsgrenzen. *'Nederland mag best een voetafdruk achterlaten, als die maar duurzaam is'*. En: *'Je moet je beleid niet afwentelen'*. De effecten van het Nederlands handelen op ecosystemen - in binnen- en buitenland - is acceptabel, mits dat handelen is ingepast in een systeem van duurzame ontwikkeling. Biodiversiteit is daarvoor, zoals we zagen, een essentiële toetssteen. *'Biodiversiteit moeten we misschien wel zien als de allerbelangrijkste toetsvariabele voor het duurzaamheidsbeleid'*.

De hoge ambitie voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit is nauw verbonden met maatschappelijke ontwikkelingen en het menselijk handelen. De kwaliteit van biodiversiteit staat bijvoorbeeld in directe relatie tot de bevolkingsdichtheid en de groei ervan. *'De vergrijzing in Nederland is een zegen voor de biodiversiteit'*. En: de kwaliteit van biodiversiteit staat in directe relatie tot het milieubeleid in Nederland. *'Laten we niet vergeten dat het milieubeleid één van de voorwaarden is voor effectief biodiversiteitsbeleid'*.

Biodiversiteit heeft niet alleen betrekking op het behoud en beheer van (semi-) natuurlijke eenheden; het gebruik ervan is eveneens een essentieel element, ook in sectoren buitenom deze natuurlijke eenheden.

De vraag is in hoeverre menselijke ingrepen (onttrekking, gebruik, verstoring en vervuiling) kunnen worden opgevangen door de natuur zelf. *'Wanneer komt het systeem in gevaar?'* Zij lijken geoorloofd zolang de samenhang en het functioneren van de ecologische systemen en processen niet worden aangetast.

Bij de keuze van het ambitieniveau speelt ook de 'natuursituatie' in het verleden een rol. Aan het verleden kan een referentiepunt worden ontleend.

#### **Kernpunten**

- Het ambitieniveau voor biodiversiteit wordt in beginsel bepaald door niet-onderhandelbare, morele overwegingen; echter, in de praktijk bepaalt het concept van duurzame ontwikkeling (People, Profit, Planet) de mate waarin de mens in biodiversiteit mag ingrijpen.
- In dit concept van duurzame ontwikkeling past geen afwenteling van de effecten op anderen, op elders, op later.
- Met het positioneren van biodiversiteit als centrale waarde is duidelijk geworden dat biodiversiteit verder reikt dan de bescherming van natuur en landschap

### 3.2.3 Doelen

De doelen van biodiversiteit worden in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) drieledig omschreven:

- behoud van biodiversiteit;
- duurzaam beheer van biodiversiteit;
- billijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen.

Naar analogie hiervan kunnen ook de doelen voor biodiversiteit in het Nederlandse beleid worden geformuleerd. Hierbij spelen morele overwegingen en duurzaamheidsafwegingen (People, Profit, Planet) een belangrijke rol.

Bij de duurzaamheidsafwegingen dient het behoud van biodiversiteit in de praktijk te worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Behoud van voldoende economische kracht is een aspect, dat zwaar weegt bij de toekomstoriëntatie van economische sectoren. En ook moet biodiversiteit worden afgewogen tegen bijvoorbeeld welzijnsbeleid.

Bij deze afwegingen moet ook worden gekeken naar de bijdragen die Nederland kan leveren aan de mondiale biodiversiteit.

Verder zou bij het formuleren van biodiversiteitsdoelen kunnen worden gekeken naar de natuurlijke potenties van gebieden. Met andere woorden: het toekomstige ruimtegebruik (het lokaliseren van functies) baseren op de mogelijkheden van bodem en water.

Een derde afwegingskader is dat het stellen van nationale randvoorwaarden (gerelateerd aan de doelen) met zich mee kan brengen, dat productie wordt verplaatst naar landen waar dat minder duurzaam zou gebeuren dan hier het geval zou zijn.

#### Kernpunten

- Het belang van biodiversiteit voor duurzame ontwikkeling noopt tot ambitieuze doelen, waarbij weliswaar rekening moet worden gehouden met andere duurzaamheidsaspecten
- Biodiversiteit is een essentiële afwegingsfactor voor de vorming en uitvoering van alle LNV-beleidsterreinen.
- Het formuleren van biodiversiteitsdoelen vraagt een duidelijke positionering van biodiversiteit in de internationale context, bijvoorbeeld ten aanzien van de effectieve bijdrage van Nederland en van het ongewenst stimuleren van een minder duurzame productie elders
- Bodem en water zouden richtinggevend moeten zijn bij het stellen van ruimtelijke biodiversiteitsdoelen

### 3.2.4 Kansen en hindernissen voor LNV-beleid

Met het beschrijven van waarden, ambities en doelen zijn eerste indicaties van mogelijke toekomstige richtingen en acties gegeven. Ook enkele andere punten verdienen de aandacht.

De politieke en beleidsmatige ambitie op het gebied van biodiversiteit zal moeten leiden tot een maatschappelijk bewustwordingsproces. Dat proces is nog maar net begonnen. De rol van de overheid is ervoor te zorgen dat Nederland daarin zijn koers vindt. Die wordt primair bepaald door het verdrag, maar Nederland zou aanvullend meer moeten doen. *'Wij moeten in Nederland voor onszelf een koers bepalen en niet teveel kijken wat anderen doen'*. En: *'Maar als je alleen blijft hangen aan de internationale wetgeving, dan gebeurt er ook verder niets'*. En: *'We moeten duidelijke keuzen maken voor die zaken die de meeste zoden aan de dijk zetten. Dat kan ook een positieve uitstraling in de rest van Europa hebben'*.

Nederland heeft hiermee (net als alle andere landen die het verdrag hebben ondertekend) 'een zware verantwoordelijkheid ... voor de eigen, nationale biodiversiteit'.

Het is dus primair aan de overheid om die ambitie over biodiversiteit in maatschappelijke termen te vertalen en de Nederlandse samenleving erop aan te spreken. Dat maakt het mogelijk een maatschappelijke innovatie te bewerkstelligen om een hoger doel te bereiken.

In bepaalde maatschappelijke sectoren zoals de handel en de (agrarische) productie doen zich echter ontwikkelingen voor die haaks staan op de zorg voor biodiversiteit. Natuurlijk moeten die sectoren vitaal, krachtig zijn om de materiële basis van de samenleving blijvend te kunnen garanderen. De huidige liberaliseringstrend is echter een voorbeeld van een voor biodiversiteit contraproductieve ontwikkeling. Ook met het oog hierop -naast de genoemde morele overwegingen- heeft Nederland, zeker in EU-verband, een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van biodiversiteit op mondiale schaal.

Voor een goede beleidsdiscussie op internationaal niveau moet in Nederland worden gewerkt aan een helder maatschappelijk en politiek biodiversiteitskader.

Om het biodiversiteitsconcept breed toepasbaar en toegankelijk te maken - niet alleen politiek en wetenschappelijk maar ook voor de samenleving - is heldere taal over biodiversiteit noodzakelijk. Dit is ook nodig voor het ontwikkelen van een goed monitoringssysteem, dat de menselijke ingrepen in kaart brengt.

Het beleid met betrekking tot biodiversiteit moet worden geharmoniseerd met het huidige natuurbeleid omdat de grondslagen niet direct op elkaar passen. Daarvoor is een nieuwe visie nodig op de verhouding tussen het natuur- en het biodiversiteitsbeleid, want: *'Dit is niet uit te voeren in de huidige plannen'*. Die grondslag moet *'de heelheid van het landelijke gebied'* garanderen. En dat betekent dat biodiversiteitsbeleid een integraal deel dient te gaan uitmaken van het gehele LNV-beleid, met inbegrip van de in gang gezette transitie. Dit zou recht doen aan de intenties van het verdrag om niet alleen op behoud van biodiversiteit in te zetten maar ook op het duurzame (economische) beheer en op de sociale aspecten ervan.

#### **Kernpunten**

- Nederland kan op het gebied van biodiversiteitsbeleid een voorbeeldfunctie vervullen voor andere landen van Europa, in ieder geval op het niveau van biodiversiteit als innovatie, niet per sé op het niveau van instrumentatie.
- De rol van de Nederlandse overheid op het gebied van biodiversiteit ligt, naast haar eigen activiteiten op basis van het verdrag, op het vlak van bevorderen van de bewustwording en het nemen van verantwoordelijkheid door alle geledingen van de Nederlandse samenleving.
- De doelen van biodiversiteit kunnen pas worden gerealiseerd mits operationalisering in heldere taal plaatsvindt.
- Wil het biodiversiteitsbeleid naar behoren kunnen uitgroeien dan is harmonisatie tussen de grondslagen ervan met die van het huidige natuurbeleid nodig.

### **3.3 Afsluiting door de heer Enthoven**

*De heer Enthoven merkt op dat de deelnemers, voordat ze aan de discussie begonnen, wisten dat ze slechts oppervlakkig aan de thema's konden raken. Op sommige punten is de discussie wel wat dieper gegaan. Hij vat hetgeen tijdens de workshop besproken is als volgt samen:*

1. We hebben ons de vraag gesteld of biodiversiteit een must is of dat we het kunnen afwegen met andere zaken. We zijn tot de conclusie gekomen dat biodiversiteit een 'must' is.

2. Biodiversiteit is niet een geïsoleerd iets. We moeten het relateren aan duurzame ontwikkeling. Wel moet het operationeel gemaakt worden.
3. We moeten profiteren van het maatschappelijke draagvlak voor duurzaamheid en milieu en dat ook vergroten. Het gaat dus ook om een maatschappelijk breed bewustwordingsproces.
4. De internationale dimensie speelt een heel belangrijke rol omdat veel natuurlijke systemen groter dan Nederland zijn. Biodiversiteit op nationaal niveau heeft ook componenten maar het kent geen grenzen. De internationale dimensie geeft ons een ruimer kader. Sluit ook aan bij het 'level playing field' voor de economische sectoren. Dus moet het ook op EU- of mondiaal niveau gebeuren.
5. Biodiversiteit moet als concept veel helderder, scherper worden gemaakt.
6. 'Ecological footprint': we moeten niet te star vasthouden aan onze landsgrenzen, ook al was dat in de historie wel het geval.
7. Nederland moet ook een zware verantwoordelijkheid nemen voor de eigen, nationale biodiversiteit.
8. We moeten biodiversiteit meer gewicht geven bij afwegingen, via prijzen, educatie, normen.
9. Aandacht voor onbedoelde nevenverschijnselen van huidig beleid.
10. In de ruimtelijke ordening is grondsoort een belangrijk element, maar voor wat betreft efficiency is er ook een heel veld te winnen. De efficiency voor biodiversiteit moet worden verhoogd.
11. Geen aandacht is besteed aan het thema 'focus kennisvermeerdering versus focus op hoofdlijnen en proces'. Wat ik heb kunnen proeven uit hetgeen vandaag gezegd is, krijgt het laatste wellicht de voorkeur.
12. Ook hebben we geen aandacht besteed aan het thema 'soortenbeleid versus ecosystemen'. Beide zijn belangrijk.

### **3.4 Afsluiting door de heer Raaphorst**

De heer Raaphorst laat weten het een boeiende discussie te hebben gevonden waarin verschillende invalshoeken en dimensies naar voren zijn gekomen. In de voorfase stond het hanteerbaar maken van biodiversiteit centraal; iedereen heeft een ander beeld bij biodiversiteit. Voor de beeldvorming moeten we echter tot een minimale gemeenschappelijkheid komen, zonder inconsistenties. Ook al zijn we het verder niet eens. Niet alleen bij het overheidsbeleid, ook binnen sectoren.

Ambities moeten worden geformuleerd vanuit het beleidsproces. Er is een schatkamer aan beelden en facetten.

De volgende stap in het ingeslagen traject is om facetten van biodiversiteit waarde vrij te definiëren vanuit risico's en kansen in samenhang met de componenten die van belang zijn voor duurzaamheid. Het gaat om het hanteerbaar maken van biodiversiteit in samenhang met duurzame ontwikkeling. Hiervoor zal een aantal van de deelnemers nog eens bilateraal worden benaderd. Eventueel wordt in eenzelfde setting als vandaag getoetst of dit het juiste beeld is en wat dit dan betekent.

Tenslotte spreekt de heer Raaphorst zijn bijzondere waardering uit voor de aanwezigen, de projectgroep en voor Marius Enthoven als voorzitter van deze middag.



# Bijlage 1 Project Biodiversiteit als bewuste LNV-keuze

## Waarom biodiversiteit

Biodiversiteit is een relatief nieuwe term in het overheidsbeleid; de wetenschap gebruikte deze term al langer. Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (gesloten in 1992 tijdens de UNCED-conferentie te Rio de Janeiro) zorgde ervoor dat de term nu wereldwijd wordt gebruikt. Wat is er zo speciaal aan biodiversiteit?

Letterlijk genomen is het niets anders dan verscheidenheid: van genen, van soorten, van ecosystemen, om een ruwe indeling te maken. Het instandhouden van die diversiteit is een opgave voor de wereldgemeenschap geworden want verarming daarvan leidt tot allerlei voor de mens onaangename gevolgen op langere termijn.

Wat het begrip interessant maakt, zijn de 3 hoofdstrategieën om die verscheidenheid te behouden, zoals ook neergelegd in het Verdrag. Natuurlijk eerst door behouds- en beheersmaatregelen. Maar daarnaast bestaat wereldwijd de erkenning dat die maatregelen alleen zin hebben indien rekening wordt gehouden met zowel de economische als de sociaal-culturele omstandigheden van de mensen die bij dat behoud zijn betrokken, zowel hier als mondiaal gezien.

Biodiversiteit wordt, zo geredeneerd, een invulling voor het 'duurzaamheidsbeleid' waar dezelfde aspecten een rol spelen. Het is zelfs een randvoorwaarde en een kritische succesfactor voor dat beleid. Biodiversiteit is een beleidsconcept geworden met 'integraliteitsallures'.

## LNV en biodiversiteit

Het ministerie van LNV is trekker van het interdepartementale beleid over biodiversiteit in Nederland, en is heel actief in de *Conferences of Parties* (de zogenaamde COPs waarvan we nummer 6 net in Den Haag achter de rug hebben). Diverse directies zijn ermee bezig, alle op hun eigen wijze en op hun eigen niveau: tussen biodiversiteit als beleidsvisie en biodiversiteit als beleidsinstrument. Wat LNV nog niet heeft – en zeker niet met andere ministeries – is een gezamenlijk gevoeld en geformuleerd ambitieniveau op dit terrein. Dat heeft verschillende redenen. Een belangrijke is dat biodiversiteit altijd iets was 'dat de directie Natuurbeheer doet'. Dit is dus niet zo. Biodiversiteit is een breed concept geworden (zie boven) waarbij vrijwel alle directies betrokken zijn. Dat maakt het rijp voor een gezamenlijke benadering. En daar werkt het project 'Biodiversiteit als bewuste LNV-keuze' aan.

## Kiezen voor biodiversiteit?

Tot nu toe heeft LNV biodiversiteit benaderd als een beleidsconcept dat op directieniveau kan worden opgepakt. Maar het centraal stellen van biodiversiteit als sleutelfactor voor duurzaamheidsbeleid vraagt een andere benadering. Als LNV daarvoor kiest, is een 'kanteling van beleid' nodig, zoals de Secretaris-Generaal van

LNV, Chris Kalden, het in een interview verwoorde. Noodzakelijk voor zo'n kanteling is een omslag van sectoraal naar integraal beleid maken en uitvoeren, pro-actief en niet pas als zich een 'probleem' voordoet. Met die integrale benadering is in de kabinetsnota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' al een begin gemaakt. In 2003 moeten er namelijk 'plannen van aanpak' liggen voor de integratie van biodiversiteit in de sectoren toerisme, landbouw en visserij. Dit zijn forse ambities, waar nog een hoop werk voor verzet moet worden.

Gelukkig staat biodiversiteit al op vele beleidsagenda's. De nota 'Voedsel en Groen' heeft het over agro-biodiversiteit en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen. Het vierde Nationaal Milieubeleidsplan heeft het in dit verband over 3 transities; één ervan gaat over biodiversiteit. De EU heeft een aantal forse actieplannen op het gebied van biodiversiteit (sectoren landbouw, visserij, beheer natuurlijke hulpbronnen, ontwikkelingssamenwerking). En tenslotte vindt de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling dat biodiversiteit één van de hoofdonderwerpen van duurzaamheidsbeleid moet zijn.

## Het project

Het algemene doel van het project zoals het Expertisecentrum LNV dat nu uitvoert, is bewerkstelligen dat biodiversiteit een systematische plaats krijgt in het LNV-beleid. Een 'centrale waarde' wordt, zoals EC-directeur Rob van Brouwershaven het uitdrukte. En directeur Seppe Raaphorst van directie Natuurbeheer heeft het over een 'loodsbootje voor LNV-beleid': iets wat de weg wijst. De opdrachtgever van dit project is de Programmaraad van het EC-LNV<sup>4</sup>. Seppe Raaphorst en Annemie Burger, de directeur van directie Landbouw, zijn de 'dagelijkse' trekkers van dat opdrachtgeverschap.

Het doel van het project is te onderzoeken wat de biodiversiteitsambitie van LNV kan zijn, mede op grond van het Biodiversiteitsverdrag, belangrijke nota's en verwachtingen uit de samenleving. Om de beleidsambities te kunnen definiëren moeten eerst de dilemma's en keuzemogelijkheden in beeld worden gebracht. Waar mogelijk zullen we een voorzet geven voor nieuwe denkwijzen en beleidsrichtingen, nodig om die ambitie te realiseren, en de politiek-bestuurlijke consequenties daarvan. Uiteindelijk willen we dit alles vertalen naar samenhangende LNV-beleidslijnen voor de korte en middellange termijn en handvatten voor beleidsimplementatie.

De resultaten en effecten die van het project worden verwacht, zijn als volgt samen te vatten: dilemma's in kaart brengen, beleidsconsequenties aangeven voor gebruik van biodiversiteit, cohesie brengen in de fragmentarische LNV-aanpak van dit ogenblik, en tenslotte LNV-breed commitment verwerven voor biodiversiteit als kritische succesfactor voor duurzaamheidsbeleid.

Daarmee worden de doelgroepen van het project de geledingen van LNV zelf: (centrale) beleids-, project- en stafdirecties, regiodyrecties en het EC-LNV.

Dat deze optiek en aanpak ook consequenties kan hebben voor de verankering van het concept biodiversiteit in het beleid van andere overheden en in de samenleving als geheel, wordt onderkend, maar is nu nog geen onderwerp waarop veel energie wordt ingezet. Dit is voorbehouden aan een volgende fase van het project. Immers, indien wij in de door ons gestelde doelen slagen, ligt er aan het aan van dit project een visiedocument. Dit is uiteraard niet het eind van het proces, maar slechts het begin.

Het projectteam houdt de volgende fasering van het project aan:

---

<sup>4</sup> De programmaraad, bestaande uit 7 beleidsdirecteuren van LNV, is verantwoordelijk voor de inhoudelijke programmering van het EC-LNV. De programmaraad werkt tevens als een soort Raad van Commissarissen met betrekking tot het functioneren van het EC-LNV.

1. Interviews met een groot aantal deskundigen binnen en buiten LNV; analyse van beleidsstukken en rapporten
2. Opstellen van een discussiestuk; discussie met betrokkenen binnen en buiten LNV
3. Opstellen van een conceptvisie; terugkoppeling binnen en buiten LNV
4. Bespreking in LNV-beleidsoverleg; vaststelling definitief concept.

Het project bevindt zich momenteel in fase 2.

**De projectgroep:**

**Anne-Marie Ruiten (projectleider), Sjaak Mesu, Maaïke Wijngaard, Chris Maas Geesteranus, Joost de Goey**

April 2002



## Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

- Baalen, Jieles; LNV-DWK;
- Bakker, Jacob Jan; LNV-N;
- Bal, Dick; EC-LNV;
- Berendse, Frank; Wageningen UR;
- Bergmans, Wim; NC-IUCN;
- Bergh, Jeroen van den; VU Amsterdam;
- Brand, Hans; LNV-L;
- Bourjaily, Dale Anne; Ecooperation;
- Bulte, Erwin + Soest, Daan van; KUB Tilburg;
- Dirkmaat, Jaap; Das en Boom;
- Esselink, Hans; KUN + Stichting Bargerveen;
- Hardon, Jaap; voorheen dir. CGN;
- Jongh, Paul de; NSDO;
- Kalden, Chris; SG LNV;
- Raaij, Roel van; LNV-N;
- Raaphorst, Seppe; LNV-N;
- Ruivenkamp, Guido; Wageningen UR;
- Schanz, Heiner; Wageningen UR;
- Scheffer, Marten; Wageningen UR;
- Veldhuis, Esther; LNV-N;
- Vera, Frans; LNV-BSB;



## Bijlage 3    **Uitnodiging workshop 'Biodiversiteit anders bekeken'**

Aan.....

Betr. Workshop "Biodiversiteit anders bekeken"

Geachte .....,

Afgelopen april vond in Nederland de zesde *Conference of Parties* plaats. De partijen die het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro 1992 ondertekend hebben, waren daarbij aanwezig. Bij de afsluiting van de COP 6 is nog eens nadrukkelijk gesteld, dat het biodiversiteitsverdrag nu in een uitvoeringsfase is beland. Alle reden dus, ook voor Nederland, om de ontwikkelde plannen te vertalen naar concrete acties. Acties, die substantiële bijdragen leveren aan gestelde doelen en gekozen ambities. Het is van groot belang, dat deze ambities weloverwogen zijn c.q. worden vastgesteld in een traject naar een meer duurzame samenleving.

Op basis van een eerste korte analyse door het Expertisecentrum LNV heeft de Programmaraad van het Expertisecentrum LNV geconcludeerd, dat het de moeite waard is om de huidige biodiversiteitsaanpak van het ministerie van LNV tegen het licht te houden. Zo kan worden nagegaan of een andere benadering ervan wellicht tot andere perspectieven zou kunnen leiden. Aan het Expertisecentrum LNV is gevraagd op zoek te gaan naar huidige knelpunten en onvolkomenheden, en met voorstellen te komen voor eventuele nieuwe benaderingen. Achtergrondinformatie over het project is als bijlage 1 toegevoegd.

Uit een tweede, meer uitvoerige analyse komt naar voren dat de meningen over biodiversiteit, de waarde ervan, de kansen en bedreigingen, sterk verschillen, niet alleen binnen het ministerie van LNV maar ook daarbuiten. De projectgroep van het Expertisecentrum LNV wil deze analyse toetsen aan de visie van een aantal personen binnen en buiten LNV. Zo kan meer zicht ontstaan op de onderliggende waarden en redeneringen van belangrijke betrokkenen. Daarom organiseert de groep een workshop waarin de verschillende beelden over biodiversiteit worden uitgewisseld en onderbouwd. Dit met het doel om meer begrip te krijgen voor elkaars standpunten en hiervan te leren, meer gemeenschappelijkheid te krijgen over zekerheden en onzekerheden, kansen en bedreigingen, eventuele ogenschijnlijke tegenstellingen uit de wereld te helpen en ideeën over beleidsrichtingen te bundelen.

Aan de workshop nemen een beperkt aantal mensen deel, die door de projectgroep worden beschouwd als exponenten van verschillende benaderingswijzen en die een verschillende achtergrond hebben op het gebied van biodiversiteit. De workshop zal worden begeleid door een workshopleider van nationaal allure. Graag nodig ik u uit om deel te nemen aan deze workshop.

Binnenkort zult u of zal uw secretariaat worden benaderd om uitsluitel te krijgen over uw bereidheid tot deelname en zicht te krijgen op voor u geschikte data (de workshop zal een middagdeel in juni in beslag nemen).

Met vriendelijke groeten,  
mede namens de projectgroep,  
DE DIRECTEUR NATUURBEHEER

Mr. G.B. Raaphorst



## Bijlage 4 Deelnemers workshop

### **Gespreksleider**

Ir. M.E.E. Enthoven  
oud directeur-generaal Milieubeheer  
VROM en  
oud directeur-generaal Europese  
Commissie  
Carnegieplein 4  
2517 KJ DEN HAAG

### **Deelnemers**

Prof. dr. F. Berendse  
Hoogleraar Natuurbeheer en  
Plantenecologie  
Wageningen UR  
Bornsesteeg 69  
6708 PD WAGENINGEN

Ir. A.M. Burger  
Directeur Landbouw  
Ministerie van LNV  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

De heer J.J. Dirkmaat  
Voorzitter  
Vereniging Das&Boom  
Rijksstraatweg 174  
6573 DG BEEK-UBBERGEN

Drs. A.W.M. Eijs  
Coördinator biodiversiteit  
Ministerie van VROM  
Postbus 30945  
2500 GX DEN HAAG

Drs. N. van Heijst  
Adjunct-directeur  
Staatsbosbeheer  
Postbus 1300  
3970 BH DRIEBERGEN

Drs. P.E. de Jongh  
Projectleider Nationale Strategie  
Duurzame Ontwikkeling  
Ministerie van VROM  
NSDO/IPC 660  
Postbus 30945  
2500 GX DEN HAAG

Drs. C.J. Kalden  
Secretaris-generaal  
Ministerie van LNV  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

De heer P.J.H.M. Loonen  
Voorzitter  
Productschap Vis  
Postbus 72  
2280 AB RIJSWIJK

De heer A. Maarsing  
Vakgroepvoorzitter  
LTO Akkerbouw  
Oosterstraat 63a  
9502 EE STADSKANAAL

Mr. G.B. Raaphorst  
Directeur Natuurbeheer  
Ministerie van LNV  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Ir. K.J.P. Stigter  
Directeur  
Nederlandse Aardolie  
Maatschappij B.V.  
Postbus 28000  
9400 HH ASSEN

Dr. F.W.M. Vera  
Bureau Strategische Beleidsvorming  
Ministerie van LNV  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Ir. J. van der Vlist  
Directeur-Generaal Milieubeheer  
Ministerie van VROM  
Postbus 30945  
2500 GX DEN HAAG

Dhr. W.G. van der Weiden  
Algemeen directeur  
Naturalis  
Postbus 9517  
2300 RA LEIDEN

Ir. A. Wevers  
Hoofd DML/BD  
Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

Dr. H.H.F. Wijffels  
Voorzitter  
Natuurmonumenten  
Postbus 9955  
1243 ZS 's-GRAVELAND

Drs. R.C.N. Wit  
Leider sectie Economie  
CE - Centrum voor Energiebesparing en  
Schone Technologie  
Oude Delft 180  
2611 HH DELFT

Prof. G.J. van der Zwaan  
Hoogleraar Biogeologie  
Rijksuniversiteit Utrecht  
Budapestlaan 4  
3584 CD UTRECHT

## **Bijlage 5 Relevante passages uit het regeerakkoord.....**

### **Oog voor een duurzaam evenwicht (blz. 5)**

Maatschappelijke welvaart is meer dan materiële vooruitgang. Sociale vooruitgang in evenwicht met de natuurlijke omgeving is minstens zo belangrijk. In de balans tussen materiële vooruitgang, sociale verbetering en de kwaliteit van de leefomgeving ligt de sleutel voor een duurzame ontwikkeling. Wordt die balans verstoord, dan ontstaat op den duur scheefgroei, geestelijk en materieel. Waar we in Nederland de beschikbare ruimte en natuurwaarden met velen delen, moeten wildgroei en verspilling worden voorkomen. Dat vergt regels maar vooral het stimuleren en sturen van ontwikkelingen. Duurzaamheid is niet de toekomst plannen en vastleggen en daarmee de ontwikkeling op slot doen, maar gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en bevorderen.

### **Ruimtelijke ontwikkeling en milieu (blz. 20)**

Doelstellingen op dit terrein zullen in de komende jaren primair gerealiseerd moeten worden door aan te sluiten bij maatschappelijke belangen en ontwikkelingen, niet door daar tegenin te gaan. Niet primair conservering van het bestaande, maar het ontwikkelen van een duurzame toekomst moet bepalend zijn. Niet primair milieubehoud, maar het scheppen van een leefbare omgeving, niet primair ordening, maar het voeren van een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid moet uitgangspunt zijn. Het Rijksbeleid moet zich in hoofdzaak beperken tot strategische ontwikkelingsstrategieën (projecten, ecologische hoofdstructuur en waardevolle landschappen van nationaal belang) en (infrastructuur)investeringen die van nationaal belang zijn (mainports) en structuur geven aan de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling. Aan provincies en gemeenten worden de ruimte en de middelen geboden om een versterkte rol te spelen bij die eigen regionale gebiedsgerichte ontwikkeling. Daarbij kunnen marktpartijen actief betrokken worden. Gewerkt moet worden aan sterke steden en een vitaal platteland. Om het platteland te behouden moet men het niet op slot doen.

### **Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en volkshuisvesting**

De groeiende ruimtebehoefte voor woningen en bedrijven zal evenwichtig moeten worden ingepast in landschap, natuur en waterhuishouding. De huidige notacultuur en het bijbehorend bureaucratische voorbereidingsproces dient te worden doorbroken. Er moeten minder grote nota's komen. Er moet meer ruimte komen voor afwegingen op decentraal niveau. De medeoverheden hebben een volwaardige plaats in het ruimtelijke beleid. Gemeenten hebben het initiatief bij de vaststelling van contouren en aantallen woningen. Provincies toetsen deze aan het streekplan. In de grote en grote(re) steden zal - om de middenklasse en hogere inkomens weer aan de stad te binden en om te komen tot een evenwichtiger verdeling van bevolkingsgroepen - een gevarieerder woningaanbod met een betere woningkwaliteit tot stand moeten komen. Dit komt de vitaliteit van steden ten goede en sluit aan bij de wens om in het kader van het mobiliteitsbeleid wonen en werken dichter bij elkaar te brengen. Op het platteland moet ruimte zijn om tenminste de eigen bevolkingsgroei te kunnen opvangen. Meer ruimte in en om de woning moet het uitgangspunt zijn. Bij de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur zal - door het verstrekken van meer exploitatievergoedingen - een omslag van koop van grond naar particulier, agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Het kabinet legt op korte termijn deze visie neer in een aanpassing van de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Er komt geen open ruimteheffing.

Woningcorporaties dienen op basis van prestatieafspraken de verkoop van huurwoningen aan zittende huurders te intensiveren. Aldus ontstaat er een geclausuleerd kooprecht. De hypotheekrenteaftrek blijft gehandhaafd, het eigenwoningforfait voor degenen die geen hypotheekrenteaftrek genieten vervalt. Vooral ouderen profiteren hiervan. Daarnaast wordt de gemeentelijke OZB voor woningen afgeschaft, onder volledige compensatie van de gemeenten via het Gemeentefonds. Voor wat betreft huurwoningen moet een koppeling tussen WOZ en GBA meer inzicht verschaffen in het woningenbestand, teneinde illegale bewoning op te sporen.

### **Kwaliteit van de leefomgeving**

Het kabinet dient in te zetten op een krachtig internationaal milieubeleid in het algemeen en op Europese coördinatie en harmonisatie in het bijzonder. Nederland moet zich richten op het scheppen van een betrouwbaar stelsel van uitvoerbare afspraken. De ont koppeling die de afgelopen jaren tot stand is gebracht tussen economische groei en milieudruk dient te worden vastgehouden. De ambities en instrumenten van het NMP 4 [één van de kabinetsnota's die een reëel financieel kader en dekking ontbeerden] zullen moeten worden aangepast aan de financiële mogelijkheden.

### **Duurzame energiehuishouding**

Het energiebeleid moet gericht zijn op een overgang naar duurzame energie en een duurzame energiehuishouding en een kostenefficiënte uitvoering van de Kyoto-verplichtingen. Aardgas is en blijft de komende decennia een belangrijke energiebron in Nederland en de Europese Unie. Voortzetting van het Nederlandse kleine veldenbeleid levert een aanzienlijke bijdrage aan de welvaart en is een belangrijke milieuschone bron van energie. Boren naar gas in de Waddenzee is niet toegestaan. Aangenomen dat daar voornamelijk geen economische, budgettaire en energiepolitieke noodzaak voor is en er nog onvoldoende inzicht bestaat in de ecologische gevolgen daarvan, wordt - gegeven het politiek draagvlak daarvoor in de Kamer - verder gestreefd naar een moratorium van tien jaren met betrekking tot het boren naar gas onder de Waddenzee. Zo zulks in het kader daarvan evenwel nodig is, kan vanuit de bestaande locaties Paesens/Moddergat en Lauwersoog, waar met het oog daarop reeds aanzienlijke investeringen zijn gepleegd, geboord worden, met inachtneming van de natuurbeschermingswet. Dit zal dan plaatsvinden onder strikte controle en begeleiding met het oog op het verkrijgen van inzicht in de mogelijke ecologische gevolgen daarvan, waarbij het boren wordt gestopt indien van nadelige ecologische gevolgen blijkt. Gegeven de Kyoto-verplichtingen is het niet zinvol de kerncentrale te Borssele voortijdig te sluiten. Het kabinet dient met de producent/eigenaar in overleg te treden over het openhouden van de centrale in relatie tot de economische en veilige levensduur en hier afspraken over te maken.

Andere elementen van de aanpak zijn ondermeer inzet op alternatieve, duurzame energiebronnen zoals windmolenparken, stimulering van het gebruik van verhandelbare emissierechten en bevordering van vrijwillige afspraken met sectoren van het bedrijfsleven. De publieke belangen met betrekking tot het functioneren van energiedistributiebedrijven worden in de wet gewaarborgd. De verkoop van meerderheidsaandelen is niet toegestaan totdat dit in het kader van de liberalisering van de energiemarkt in Europese regelgeving is geregeld.

### **Een vitaal platteland en natuur**

Het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouwsector is onderdeel van een integraal beleid gericht op de leefbaarheid van het landelijke gebied. Daarvoor is een gezonde economische sector noodzakelijk. Door herstructurering van de intensieve veehouderij enerzijds en een stimulering en uitbreiding van de inzet van de landbouwsector bij natuurbeheer anderzijds worden gedifferentieerde, gebiedsgerichte oplossingen en mogelijkheden geschapen, waarbij rekening gehouden wordt met andere functies in het landelijke gebied. Regionale en lokale overheden hebben een belangrijke taak bij de noodzakelijke heroriëntatie van de sector en optimalisering van een milieuvriendelijke bedrijfsvoering.

Binnen de gestelde kaders moet de land- en tuinbouwsector op economisch gezonde wijze voedsel produceren voor een internationaal concurrerende markt. Dit houdt in dat ondernemers in de Europese Unie onder gelijke uitgangspunten van regelgeving dienen te produceren. Uitbreiding van de Europese Unie leidt tot nieuwe ingrijpende veranderingen, die veel van de sector vragen. Het kabinet dient hiervoor oog te hebben. (.....) De ingezette lijn van aansluiting zoeken bij en uitvoering geven aan een gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid moet met kracht worden voortgezet.

#### **Europese samenwerking (blz. 27)**

De Europese Unie is essentieel voor Europa en voor Nederland. Voor Europa in verband met het bevorderen van vrede en veiligheid en voor het bevorderen van stabiliteit en welvaart. Voor Nederland omdat de samenwerking en afstemming van beleid binnen de EU op steeds meer terreinen een elementaire voorwaarde vormt om de binnenlandse vraagstukken op adequate wijze aan te sturen en op te kunnen lossen. De EU is daarbij een gemeenschap van landen die, ieder vanuit hun eigen cultuur en traditie, fundamentele normen en waarden delen die zij wensen te beschermen en versterken. De toekomst van Nederland is verweven met die van de EU. Investeren in een vitale EU is dan ook investeren in eigen toekomst.

De voorgenomen uitbreiding van de EU vormt een nieuwe stap op de weg naar realisatie van stabiele economische en democratische verhoudingen in Europa. Dat neemt niet weg dat bij de toetreding van nieuwe lidstaten per land scherp wordt vastgehouden aan de Kopenhagen-criteria. Ook meent Nederland dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geen uitbreiding van inkomenssteun naar nieuwe lidstaten dient plaats te vinden. Indien dit onontkoombaar zou zijn, versterkt dit de noodzaak van versnelde uitfasering van die steun in de oude lidstaten, waarover besloten zou moeten zijn voordat de toetreding van nieuwe lidstaten een feit is. De afbouw van inkomenssteun voor de landbouw in EU-verband moet worden gecombineerd met de uitbreiding van mogelijkheden om vergoedingen te geven aan boeren die een actieve bijdrage leveren aan natuur- en landschapsbeheer. De structuurfondsen zullen wel openstaan voor nieuwe lidstaten, maar het rondpompen van geld tussen de rijke lidstaten en de EU moet worden gestaakt. Grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten met een toegevoegde Europese waarde blijven mogelijk.

Het belang van de EU voor de Nederlandse samenleving staat in contrast met de geringe betrokkenheid van de bevolking bij de ontwikkeling van de EU. Juist de aanstaande uitbreiding en de discussie over de toekomst van de EU zijn ontwikkelingen die niet zouden moeten passeren zonder levendig maatschappelijk debat. Het kabinet zal daaraan bijdragen door de verschillende aspecten van de uitbreiding en de verdieping breed onder de aandacht van het publiek te brengen, zoals de economische voordelen en de mogelijkheid om greep te herwinnen op grensoverschrijdende vraagstukken zoals asiel en migratie, milieu en veiligheid.

Aan de handhaving van het Stabiliteitspact zal strikt de hand moeten worden gehouden.

(.....) Versterking van de positie en bevoegdheden van instituties van de EU (waaronder het Europese Parlement) is geen doel op zichzelf, maar kan besproken worden in het belang van daadkracht en draagvlak in de EU. Het kabinet dient voorstellen ter zake, zoals voorstellen van de Europese Conventie, op hun merites te beoordelen. Bevordering van doelmatigheid in de Europese besluitvorming en uitvoering is nodig. Bij de toedeling van taken aan de EU moet steeds worden zorggedragen voor een adequate besluitvormingsstructuur met voldoende democratische basis, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel.

#### **Buitenlands beleid en defensie (blz. 28)**

Nederland heeft op grond van economische belangen en morele betrokkenheid al van oudsher een sterke oriëntatie op internationale handel, mondiale verhoudingen en de positie van arme landen daarbinnen. Het kabinet dient die traditie voort te zetten en te streven naar behartiging van Nederlandse belangen, bevordering van stabiliteit,

vrede, mensenrechten, goed bestuur en rechtvaardige verhoudingen en het bestrijden van armoede. Het belang van NGO's hierbij, wordt erkend.

Blz. 38

Tabel 6: Ombuigingen mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en economie

	<i>(in miljarden euro)</i>			
<b>Mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en Economie</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Subsidies VROM	-	0,01	0,11	0,12
Subsidies EZ	0,08	0,13	0,18	0,20
Minder aankoop natuur, meer agrarisch beheer	0,07	0,08	0,09	0,09
Vrijval uitgaven i.v.m. niet doorgaan spitstarief	-	-	-	0,05
<b>Totaal</b>	<b>0,15</b>	<b>0,22</b>	<b>0,38</b>	<b>0,46</b>

#### **Subsidies VROM**

In totaal geldt een taakstelling oplopend tot 120 mln. euro in 2006.

#### **Minder aankoop natuur, meer agrarisch beheer (blz. 38)**

Op het aankoopbudget van het Rijk voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt 90 mln. bespaard door het accent te leggen op agrarisch beheer in plaats van aankopen en door provincies te houden aan de eerdere toezegging met betrekking tot hun financieringsaandeel (25%).

*De uitgezonderde subsidietaakstellingen voor LNV zijn Natuurbeheer en Grondverwerving particuliere natuurbeschermingsorganisaties (blz. 43)*

## Bijlage 6 Natuur en biodiversiteit – bescherming van een unieke hulpbron

*(Hoofdstuk 4 uit: "Milieu 2010 – Onze toekomst, onze keuze"; Het zesde gemeenschappelijk milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, 2001-2010)*

### Het probleem

Gezonde en evenwichtige natuurlijke systemen zijn van fundamenteel belang voor het instandhouden van het leven op deze planeet. De samenleving maakt gebruik van de natuur om de mens te voorzien van de nodige hulpbronnen om te overleven: lucht, water, voedsel, vezels, geneesmiddelen en bouwmaterialen. Wij waarderen de natuur ook als zodanig, als leverancier van diensten, als bron van esthetisch plezier en uit wetenschappelijke belangstelling. Kinderen moeten opgroeien in het bewustzijn van de hen omringende natuur. Als soort is de mens verantwoordelijk voor de instandhouding van de intrinsieke kwaliteiten van de natuur, zowel voor deze als voor toekomstige generaties.

Dit betekent dat we oplossingen moeten vinden voor de schade ten gevolge van menselijke activiteiten voor de natuur en de biodiversiteit die daarvan afhankelijk is. Deze schadelijke activiteiten zijn als volgt onder te verdelen:

- verontreiniging door vervoer, industrie en landbouw vormt een continue bedreiging voor natuurgebieden en in het wild levende dieren; verontreiniging kan worden veroorzaakt door onmiddellijke en dramatische gebeurtenissen, zoals de ramp te Baia Mare in Roemenië, waar cyanide en zware metalen uit een goudmijn wegstreamden in de rivier en massale sterfte veroorzaakten van in het wild levende dieren; de gevolgen kunnen zich ook accumuleren in de loop van de tijd, bijvoorbeeld zure regen die bodems, bossen en meren aantast, of chemische stoffen die de voortplanting van vogels en andere dieren bedreigen; "eutrofiëring", ofwel een overvloed aan nutriënten in het water, die algen- of andere plantengroei veroorzaakt zou het mariene en zoetwaterleven kunnen bedreigen; ioniserende straling vormt een mogelijke dreiging voor flora en fauna en hierop moet toezicht worden gehouden;
- schade voor het milieu komt ook voort uit veranderingen in de manier van landgebruik en uit het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in een sneller tempo dan deze zich kunnen herstellen, bijvoorbeeld visbestanden; het aanleggen van nieuwe wegen, het bouwen van huizen en andere ontwikkelingen versnipperen het platteland in steeds kleinere gebieden, waardoor het moeilijker wordt voor de verschillende soorten om te overleven; alle tendensen wijzen erop dat het verlies van het open platteland aan landschapsontwikkeling in de toekomst zal doorgaan;
- er bestaat ook bezorgdheid over de mogelijke risico's en de ongewenste en onvoorziene gevolgen voor de biodiversiteit van de introductie van bepaalde uitheemse soorten, die niet zijn aangepast aan de plaatselijke omstandigheden en/of het gebruik van GGO's.

De exploitatie van de zee en de uiteenlopende gevolgen voor het mariene milieu vormen zeer vergelijkbare bedreigingen die eveneens voortkomen uit menselijke activiteiten.

In gevallen waarin habitats worden aangetast of verloren gaan, komen in het wild levende dieren dikwijls in het gedrang of worden met uitroeiing bedreigd. In Europa wordt 38 % van de vogelsoorten en 45 % van alle vlinders bedreigd. In Noord- en West-Europa is ongeveer 60 % van de wetlands verloren gegaan. Ongeveer twee derde van de bomen in de Europese Unie wordt bedreigd en in het zuiden vormen bosbranden een groot probleem. Sommige visbestanden staan op het punt te verdwijnen en bepaalde mariene soorten anders dan vis voor commerciële doeleinden zijn gedecimeerd. Op wereldschaal hebben activiteiten als het rooien van bossen en het illegaal kappen geleid tot een verlies van 90 % van de tropische kustwouden aan de Atlantische kust in Zuid-Amerika, een gebied met een rijke biodiversiteit. Internationale handel in in het wild levende dieren wordt beschouwd als een bedreiging voor ongeveer 30 000 soorten<sup>5</sup>.

Instandhouding van natuur en biodiversiteit betekent niet noodzakelijkerwijs de afwezigheid van menselijke activiteiten. Veel van de huidige waardevolle landschappen en halfnatuurlijke habitats zijn het resultaat van landbouwactiviteiten in het verleden. De ecologische stabiliteit van zulke moderne landschappen met verschillende flora- en faunasoorten wordt echter ook bedreigd in gevallen waarin land niet bewerkt of verwaarloosd wordt. Instandhouding van waardevolle landschappen zoals deze vereist passende activiteiten op het vlak van landbeheer.

De bodem is een eindige, onder bedreiging staande hulpbron, die van vitaal belang is voor de landbouw. Erosie ten gevolge van klimaat- en weersomstandigheden vormt in het bijzonder een probleem in Zuid-Europa, maar in toenemende mate ook in Noord-Europa. Erosie houdt meestal verband met een verminderde hoeveelheid organisch materiaal in de bodem, hetgeen tevens woestijnvorming in de hand kan werken. Sommige landbouwpraktijken en het onbewerkt laten van gronden behoren tot de factoren die tot erosie kunnen leiden. Andere bedreigingen zijn verontreiniging en het verlies van gronden aan landschapontwikkeling.

Toerisme en natuurlijk milieu staan in nauw onderling verband. Indien niet op de juiste wijze beheerd, kunnen natuur en biodiversiteit, alsmede cultureel erfgoed, ernstig worden aangetast door ongecontroleerde toeristische ontwikkeling. Kwetsbare gebieden, zoals eilanden, kustgebieden en bergstreken verschaffen een rijke biodiversiteit en vereisen speciale aandacht en specifieke geïntegreerde beheersmiddelen indien ze voorwerp van toeristische ontwikkeling vormen.

Verscheidenheid, spreiding, samenstelling wat betreft leeftijd en omvang en het voorkomen van bepaalde soorten zijn indicators van de gezondheidstoestand van de natuurlijke systemen van de aarde, waarvan de samenleving afhankelijk is. Om de onvervangbare hulpbronnen van de natuur en de biodiversiteit in stand te houden, is optreden geboden voor het te laat is.

## **Doelstellingen en streefdoelen**

Bescherming en indien nodig herstel van de structuur en werking van natuurlijke systemen en stopzetting van de aantasting van biodiversiteit, zowel in de Europese Unie als op wereldschaal.

Bescherming van bodems tegen erosie en verontreiniging.

---

<sup>5</sup> „Environment in the European Union at the turn of the Century”, Europees Milieuagentschap, 1999.



## Beleidsbenadering

De bescherming van de natuur en de biodiversiteit in de Gemeenschap geschiedt volgens een meersporenbeleid, waarbij kan worden voortgebouwd op bestaande beleidsmaatregelen en instrumenten:

- de inrichting van het Natura 2000-netwerk, met als doel de meest representatieve natuurgebieden en ecosystemen te inventariseren die moeten worden beschermd en beheerd;
- de bijdrage van de natuurprojecten van het LIFE-programma aan de tenuitvoerlegging van het communautaire natuurbeleid;
- de communautaire strategie voor de biodiversiteit; in het kader hiervan wordt een aantal actieplannen opgesteld voor het aanpakken van de kernproblemen in de verschillende sectoren van economisch en sociaal beleid;
- communautaire wetgeving op het gebied van de bescherming van de waterkwaliteit en waterhulpbronnen, vermindering van luchtverontreiniging, verzuring en eutrofiëring, het verplicht stellen van milieueffectrapportages voor projecten en voor (toekomstige) ruimtelijkeordeningsplannen en programma's;
- ontwikkeling, in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, van met name milieumaatregelen voor de landbouw sedert 1992 en van ontwikkelingsplannen voor het platteland met bijzondere aandacht voor het milieu voor de periode 2000-2006 in overeenstemming met Agenda 2000; verder vormen de nieuwe milieubeschermingseisen voor de landbouw (met inbegrip van de mogelijkheid van intrekking of vermindering van rechtstreekse betalingen om naleving af te dwingen) uit hoofde van Agenda 2000 zowel een opdracht als een kans voor de lidstaten om een beter evenwicht tot stand te brengen tussen landbouw en milieu;
- herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid na 2002, wat een betere integratie van milieuoverwegingen zal betekenen;
- de Commissie heeft bovendien aanbevelingen gedaan voor de uitvoering van het geïntegreerd beheer van kustgebieden; dit initiatief biedt een geïntegreerde en participatieve aanpak voor de vele en complexe problemen waarmee kustgebieden te kampen hebben.

## De weg naar de toekomst

### Het gevaar van verontreiniging

#### Tenuitvoerlegging

De natuur en de biodiversiteit zullen reeds gebaat zijn bij de praktische

Tenuitvoerlegging van milieuwetgeving in de lidstaten. In sommige gevallen verdient tenuitvoerlegging versterking. Met name water en lucht zijn belangrijke gebieden waar optreden noodzakelijk is.

#### Rampen en burgerbescherming

De Gemeenschap heeft een samenhangend en geïntegreerd beleid nodig om natuurrampen en ongevallen te bestrijden. De Gemeenschap kan de lidstaten helpen door middel van preventieve langetermijnmaatregelen. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het verlenen van steun voor instrumenten voor ruimtelijkeordeningsbeleid, evaluatie- en waarschuwingssystemen, alsmede voor een betere bestrijding van rampen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van

satellietbewaking (via het Galileo-satellietnavigatiesysteem) en uitwisseling van ervaring.

De Seveso II-richtlijn<sup>6</sup> biedt een goede basis voor het beheer van industriële risico's. De werkingssfeer van deze richtlijn zou echter moeten worden uitgebreid teneinde nieuwe activiteiten te omvatten zoals ongevallen in mijnen of met pijplijnen. Uit recent onderzoek<sup>7</sup> blijkt dat de lidstaten de controle van risico's van grote ongevallen met pijplijnen op een zeer uiteenlopende wijze regelen en dat er op dit gebied nog grote leemten zijn.

<b>Maatregelen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Communautaire coördinatie bij initiatieven van lidstaten met betrekking tot ongevallen en natuurrampen.</li><li>• Maatregelen ter voorkoming van industriële ongevallen, met inbegrip van de uitbreiding van de Seveso II-richtlijn tot pijplijnen, mijnbouw en maatregelen inzake mijnbouwafval.</li></ul>

### **Stralingsbescherming**

Het huidige stralingsbeschermingssysteem is rond de bescherming van de mens ontworpen. Er is een begin gemaakt met een internationaal debat over de noodzaak om planten en dieren eveneens te beschermen. De Gemeenschap zou aan deze werkzaamheden moeten deelnemen.

<b>Maatregelen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bestudering van de noodzaak van maatregelen ter bescherming van planten en dieren tegen ioniserende straling en om hiertoe milieukwaliteitsnormen te ontwikkelen.</li></ul>

### **Landgebruik**

Bescherming van natuurlijke land- en zeegebieden en van de biodiversiteit die daarvan afhankelijk is, vereist een goede beheersing van de verschillende belastende effecten op de ontwikkeling en het gebruik ervan. Een en ander houdt erkenning in van het belang van milieuoverwegingen en van een gezonde economie en sociale structuur in onze plattelands- en kustgebieden.

Een dergelijke aanpak bestaat uit de volgende elementen.

### **Bescherming en beheer van gebieden van bijzonder belang - Natura 2000**

Volledige tenuitvoerlegging van het Natura 2000-programma is en blijft de belangrijkste hoeksteen van het Europees beleid ter bescherming van biodiversiteit en van de ecosystemen die daarvan afhankelijk zijn. De eerste stap zal bestaan uit goedkeuring door de Commissie van de lijsten met geselecteerde gebieden. In een tweede fase moeten lidstaten ernaar streven om uiterlijk in het jaar 2004 voor elk gebied een beheersplan op te stellen.

### **Beheer van het platteland**

#### *Landbouw*

De hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben een positief effect gehad op het landelijk milieu en dat zal in de toekomst zo blijven. Dit beleid kan evenwel verder worden ontwikkeld door ervoor te zorgen dat een groter deel van de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikbare middelen wordt besteed aan milieuvriendelijke maatregelen.

<sup>6</sup> Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PB L 10 van 14 januari 1997.

<sup>7</sup> 'Regulatory benchmark for the control of major accident hazards involving pipelines, JRC (1999).

In Midden- en Oost-Europa kan het gemeenschappelijk landbouwbeleid een bijdrage leveren aan de modernisering van de landbouw, maar modernisering dient op genuanceerde wijze plaats te vinden, met het accent op plattelandontwikkeling. De mogelijkheid om grote delen van het land aan te wijzen als gebieden die voor milieumaatregelen in aanmerking komen, dient te worden onderzocht.

De toepassing van maatregelen voor plattelandontwikkeling, met inbegrip van steun van de Gemeenschap in het kader van het "Speciaal toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling" (SAPARD), dient gericht te zijn op de bevordering van organische landbouw, energieteelt, activiteiten ten behoeve van het behoud van land en de ontwikkeling van niet met de landbouw verband houdende activiteiten op boerderijen.

### *Landschappen*

Landschappen zijn systemen met een eigen geologie, landgebruik, natuurlijke en door de mens gecreëerde kenmerken, fauna en flora, waterlopen en klimaat. Ze worden gevormd en gekenmerkt door sociaal-economische omstandigheden en bewoningspatronen. Het behoud en de verbetering van landschappen zijn belangrijk voor de kwaliteit van het leven en het plattelandstoerisme, alsook voor de werking van natuurlijke systemen. Landschapsontwikkeling en sommige landbouwmethoden kunnen evenwel de leefbaarheid en het bestaan van landschappen bedreigen. Daarom worden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid reeds landbouwmethoden aangemoedigd die de traditionele landschappen meer respecteren. In een breder kader voorziet het Europees Landschapsverdrag<sup>8</sup> in maatregelen om landschappen te inventariseren en te beoordelen, kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te bepalen en passende maatregelen te nemen.

Op communautair niveau moeten regionaal en landbouwbeleid ertoe bijdragen dat de bescherming, het behoud en het herstel van landschappen daadwerkelijk in de doelstellingen, maatregelen en steunmechanismen wordt geïntegreerd.

Het geïntegreerd beheersprogramma voor kustgebieden is een voorbeeld van de maatregelen en aanpak die noodzakelijk zijn om economische welvaart en een goede sociale structuur te verenigen met de bescherming van de natuur en landschappen.

---

<sup>8</sup> Het Europees Landschapsverdrag, goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 20 juli 2000, werd op 20 oktober 2000 door 18 landen ondertekend tijdens een ministersconferentie in Florence.