

Federale Raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO)

Duurzaam landgebruik – een centrale maatschappelijke uitdaging

- Eigen initiatief
- Voorbereid door de werkgroep biodiversiteit en bossen
- Goedgekeurd door de algemene vergadering van 24 september 2010 (zie bijlage 1)
- De oorspronkelijke taal van dit advies is het Engels

1. Context

Dit advies kwam er in het kader van de goedkeuring van een 'statement' van de EEAC, het Europees netwerk van adviesraden die werken rond milieu en duurzame ontwikkeling.

2. Advies

Duurzaam landgebruik – een centrale maatschappelijke uitdaging

Tegen de achtergrond van een groeiende wereldbevolking, die tegen 2050¹ de 9 miljard zou overschrijden, wordt een duurzaam gebruik van 's werelds natuurlijke hulpbronnen belangrijker dan ooit. Samenlevingen moeten kunnen blijven voorzien in voldoende voedsel voor de snel groeiende wereldbevolking, waarbij deze uitdaging verzwaard wordt door veranderingen in de huidige voedingspatronen in combinatie met de druk op de landbouwgronden. Samenlevingen moeten zich ook wapenen tegen de gevolgen van klimaatverandering en van dalende watervoorraden. Bijkomend is een gedegen beheer en behoud van biodiversiteit noodzakelijk. De universele toegang tot voedsel en onderdak is een fundamenteel mensenrecht. Bodemdegradatie en verstedelijking moeten echter worden in toom gehouden worden om de ecosysteemdiensten te beschermen, die de basis vormen van de landbouwproductiviteit en het maatschappelijk welzijn. Ten slotte, maar niet in het minst, dienen de risico's van globale conflicten, confrontaties en ongecontroleerde migratie verminderd te worden. Dit betekent dat armoede, onrechtvaardige verdeling van milieugoederen en ongelijkheid alle aangepakt moeten worden.

Deze globale uitdagingen leveren ook aanzienlijke problemen op voor het Europese niveau. Eerst en vooral moet de EU een evenwichtige benadering vinden wanneer ze de globale uitdagingen aangaat op vlak van voedsel, energie, waardig werk en milieuveiligheid, en het behoud van een divers en flexibel patroon van extensief en intensief landgebruik. De eigen voedselzekerheid en de sociale en economische leefbaarheid van plattelandsgebieden (met respect voor alle relevanten internationale standaards, waaronder die van de IAO) moeten aangepakt worden. De EU heeft ook als doel gesteld om *“het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit mogelijk is,*

¹ Zie: VN-Bevolkingsafdeling/DESA, 11 maart 2009.

ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van wereldwijd biodiversiteitsverlies op te voeren”².

Landbouw, bosbouw en het beheer van half-natuurlijke habitats zoals moerasland en bossen, zullen alle ook een belangrijke rol spelen in het verminderen van de effecten van klimaatverandering. Landbouw, bosbouw, fauna en flora zullen zich echter ook moeten aanpassen aan het veranderende klimaat. Het bereiken van de EU 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie kan ook tot een verdere wedijver om land leiden. Het aandeel van verstedelijkt land blijft toenemen, maar tegelijkertijd zal de evolutie naar een lagekoolstofeconomie zowel nieuwe uitdagingen als kansen creëren voor een meer duurzaam landgebruik.

Het verzekeren van duurzaam landgebruik is ook een uitdaging voor alle EU-lidstaten, hun regio's, gemeentes en hun individuele eigenaars en landgebruikers. In de rijkere en meer verstedelijkte gebieden houdt de toewijzing van land voor infrastructuur of ecosysteemfuncties een fundamenteel dilemma in. De gevolgen, op lange termijn, van de in dat verband gemaakte keuzes moeten goed overwogen worden, teneinde schade te voorkomen (zoals verhoogd overstromingsrisico) waarvan het herstel ons op termijn meer zou kosten.³ In de meer competitieve landbouwgebieden werden traditionele landgebruikssystemen grotendeels vervangen door een meer intensief, vereenvoudigd landgebruik en monocultuurteelten, die beduidend minder 'publieke goederen' produceren. In de meer marginale gebieden, bestaat de uitdaging erin om na te gaan hoe een minder intensief landgebruik (en de synergie ervan met goed werkende ecosystemen en landschappen) het beste ondersteund en behouden kan blijven, wanneer vastgesteld wordt dat dergelijke oppervlakten ofwel verlaten ofwel geïntensiveerd worden, wat allebei kan leiden tot ongewenste sociale verandering.

Tegen die achtergrond heeft het begrip 'duurzaam landgebruik' slechts een reële betekenis wanneer alle relevante schalen in acht genomen worden, gaande van individuele landeigenaars, -gebruikers en -arbeiders, over landschappen en stroomgebieden, via gemeentes, regio's en staten tot en met het wereldniveau. Specifieke vormen van landgebruik mogen hierbij niet afzonderlijk in beschouwing genomen worden, maar moeten telkens bekeken worden als onderdeel van combinaties van landgebruik (of 'mozaïeken') in functie van menselijke behoeften, en dit dan weer samen met menselijke infrastructuur en met de 'groene infrastructuur' die nodig is om goed werkende ecosystemen te behouden. Duurzaam landgebruik kan dan gezien worden als een dynamische staat van afzonderlijke landmozaïeken, die instaan voor de bevrediging van de huidige lokale en globale behoeften, terwijl het potentieel ervan om te voorzien van de toekomstige noden behouden wordt.⁴

Duurzaam landgebruik is in de eerste plaats een economische uitdaging: bepaalde behoeften kunnen maar worden bevredigd met een beperkte hoeveelheid middelen. Als economische uitdaging impliceert dit een prioriteitsstelling en een arbeidsdeling, wat, in de meeste samenlevingen, over het algemeen door markten worden bewerkstelligd.

² EU-Milieuraad, 15 maart 2010.

³ Zie: TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009; IPBES – Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services UNEP 2010.

⁴ De EEAC verwijst bijkomend naar haar principes en doelstellingen, waarin gesteld wordt (Art. 1) dat “present trends in production, consumption, trade, and economic development as a whole are rooted in unsustainable uses of natural resources. The global challenge confronting humankind is to move to a new and more sustainable concept of development. This new concept of development will acknowledge economic needs and social aspirations, but also will respect the constraints imposed by the requirement to protect the critical and unique values of the natural environment”.

Aangezien de markt echter systematische gebreken vertoont ten aanzien van het aanleveren van publieke goederen zoals ecosysteemdiensten, is een gebruikelijke vrijemarktbenadering niet aangewezen in het geval van landgebruik. Deze vormen van marktfalen – gecombineerd met vraagstukken van billijkheid, en met kwesties van voedsel-, energie- en milieuveiligheid die voortspuiten uit een niet-duurzaam landgebruik – definiëren ten tweede de beleidsagenda, en bepalen het kader voor onze inspanningen om een meer duurzame benadering te bevorderen.

Het is niet altijd gemakkelijk om deze taken toe te kennen aan de relevante schalen, om de noodzakelijke synergieën en coördinatie te bereiken, te verzekeren dat de relevante beleidskeuzes democratisch gemaakt werden, en om deze keuzes dan effectief en efficiënt te implementeren. Duurzaam landgebruik is daarom, ten derde, in grote mate ook op te vatten als een kwestie van goed bestuur en van technische uitdagingen.

De EEAC stelt vast:

1. Dat duurzaam landgebruik afhangt van goed functionerende instituties en adequaat beleid op alle niveaus. Die moeten landeigenaars en –gebruikers – met inbegrip van lokale gemeenschappen – toelaten om hun land duurzaam te beheren en bij te dragen tot de productie van publieke goederen en diensten op lokaal niveau;
2. Dat vele Europese milieuoactieprogramma's, richtlijnen en verordeningen weliswaar congruent zijn met het concept van duurzaam landgebruik, maar dat er nog steeds ruimte voor verbetering is, waarbij er bijgedragen kan worden tot een ruimtelijke structuur die ertoe bijdraagt dat het aanleveren van publieke goederen en diensten bevorderd wordt;
3. Dat, naast milieubeleid, nog veel andere EU beleidsdomeinen implicaties hebben voor duurzaam landgebruik, door het gebruik van zowel regelgeving als subsidies. Er is, in deze beleidsdomeinen, nog een aanzienlijk potentieel aan mogelijke verbetervoorstellen wat betreft de integratie van de zorg voor duurzaamheid en publieke goederen, en voor wat betreft het verhogen van de samenhang tussen deze beleidsdomeinen. De EEAC beschouwt in dit licht het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (ERO) evenals het Europees Landschapsverdrag als een belangrijke realisatie;
4. Dat het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een essentieel beleidsveld is wat betreft duurzaam landgebruik. In de nabije toekomst kunnen er aanzienlijke veranderingen verwacht worden, in het bijzonder wegens het aan de gang zijnde debat over het Europese begroting. Veel andere en diverse elementen moeten ook in rekening gebracht worden tijdens dit debat, met inbegrip van kernthema's zoals de wereldvoedselsituatie, de Europese voedselveiligheid, de economische, sociale en ecologische leefbaarheid van plattelandgemeenschappen, alsook het aanleveren van deze milieugoederen en -diensten die de basis vormen van de sociale en economische noden van de gehele samenleving. Al deze elementen kunnen, in zekere mate, beschouwd worden als publieke goederen. Daarom moeten ze benaderd worden op een evenwichtige manier.
5. Dat duurzaam landgebruik nog niet voldoende gestimuleerd wordt, zodanig dat landbouwers, bosbouwers en andere landbeheerders en –arbeiders op een passende wijze beloond worden voor de bescherming en de verbetering van biodiversiteit, de aanpassing aan en de mildering van de effecten van klimaatverandering of het leveren van waterbeheerdiensten. Dit is vooral waar voor publieke goederen die globaal verbruikt maar ter plaatse geproduceerd worden (bv. het vermogen van bepaalde vormen van landgebruik om koolstof op te slaan), waarvan de lokale mensen dus de kosten dragen om de diensten te leveren, maar niet bij machte zijn een vergoeding te ontvangen voor de overeenkomstige voordelen voor de bredere maatschappij;

6. Dat de onderliggende wetenschappelijke methodologie en datasets in ontwikkeling zijn, die vereist zijn om deze prikkelstructuur in functie van duurzaam landgebruik te bekomen en om te op te volgen of er vooruitgang wordt geboekt inzake duurzaam landgebruik, maar dat verdere verbetering nodig is;
7. Dat de Europese Commissie zinnens is een Europese Strategie inzake Groene Infrastructuur op te maken na 2010, als een centraal instrument om de dimensie van de ecosysteemdiensten die door biodiversiteit worden voortgebracht aan te pakken; dit schept een kans om het concept van groene infrastructuur te integreren in duurzaam landgebruik en in territoriaal beleid;
8. Dat duurzaam landgebruik niet bereikt kan worden, tenzij het begrip wortel schiet in het voelen en denken van allen door het doorvoeren van een diepgaande verschuiving van culturele waarden, gebruiken en informele instituties van al wie betrokken is bij landbeheer op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau, en dit.

In het licht van bovenstaande, wenst de EEAC:

1. Zowel de EU als de lidstaten aan te moedigen om bestaande vormen van marktfalen aan te pakken inzake de productie en het beheer van publieke goederen; om zowel de instituties als de bestuursstructuren inzake landgebruik te verbeteren, waardoor een meer geïntegreerd beleidskader mogelijk wordt; om stimulerende systemen te scheppen en te verbeteren die de productie van publieke goederen kunnen regelen; en om de noodzakelijke voorwaarden te scheppen die zowel landeigenaars, –gebruikers en –arbeiders in staat stellen om land billijker en duurzamer te beheren;
2. Voor te stellen dat de EU-wetgeving meer zou moeten toegespitst worden op de bevordering van duurzaam landgebruik als een overkoepelend doel, op de bepaling van normen voor de kwaliteit of het duurzame gebruik van de verschillende relevante natuurlijke rijkdommen die afgeleid worden van (of geassocieerd worden) met land; hierbij gebruik makend van stimulerende maatregelen en regelgeving om het behalen van deze normen te verzekeren; de lidstaten ertoe aan te moedigen om de kansen te gebruiken voor de bevordering van duurzaam landgebruik, die voortkomen uit de bestaande EU-wetgeving en om implementatie van deze kansen te verbeteren;
3. Te pleiten voor een meer actieve effectbeoordeling, teneinde de onbedoelde ruimtelijke gevolgen van Europese beleidsontwikkelingen grondig in te schatten, en voor meer harmonisatie en coherentie op het Europees niveau van de landgebruiksaspecten van deze beleidsontwikkelingen, in een beleid gericht op het bereiken van meer duurzaam landgebruik, ook op mondiaal niveau. Tezelfdertijd zouden de lidstaten de noodzakelijke mechanismen moeten ontwikkelen om de implementatie van dit Europees beleid te beoordelen vanuit een duurzaamheidsoogpunt, en om de onwenselijke gevolgen van deze beleidsontwikkelingen te beheersen, zoals ongecontroleerde verstedelijking, armoede en verlies van werkgelegenheid, en het verlaten van het land; het opstellen van een nieuw ERO – als onderdeel van een actualisatie van de Territoriale Agenda in 2011 – zou sturing kunnen geven aan de Unie en haar lidstaten inzake de ruimtelijke samenhang van hun beleidsinitiatieven;
4. Te beklemtonen dat beleid gericht op het bekomen van duurzaam landgebruik voor een belangrijk deel inhoudt dat er een verdere vermindering bekomen wordt van de Europese koolstof-, water en biodiversiteitsvoetafdruk buiten Europa;
5. Een hervorming te bepleiten van het GLB vanuit een perspectief van het bevorderen van meer duurzaam landgebruik. Hierbij moet ervoor gezorgd worden dat publieke goederen verstrekt blijven worden in een omgeving die verhoogde marktinstabiliteit vertoont, evenals onzekerheid over de voedsel- en energievoorziening van de toekomst. Het is

- hierbij een belangrijke uitdaging te garanderen dat de productie van de ecosysteemgoederen en -diensten binnen Europa kan worden gevrijwaard. Dit vereist een sterk, maar hervormd GLB. Een dergelijk beleid zou overheidsmiddelen moeten inzetten om de beheerders van de landbouw- en bosbouwsystemen te belonen, met name overeenkomstig het niveau van geleverde publieke goederen. Tegelijk moet ook verzekerd worden dat de administratie zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden, zodat transactiekosten om tot daadwerkelijke prestaties te komen gereduceerd worden en de effectiviteit van het beleid stijgt;
6. Te pleiten voor het uitdragen, buiten Europa, van het begrip 'publieke goederen', vooral binnen de WTO-context, daar het huidig handels- en prijzenbeleid voor verbetering vatbaar is. In het bijzonder zou de Europese Unie haar inspanningen moeten verdubbelen met het oog op de acceptatie van duurzaam landgebruik als een geldige niet-handelsoverweging, teneinde een gelijk speelveld te bekomen dat een hogere mate van bescherming biedt aan ecosysteemdiensten die het globale welzijn en de veiligheid op lange termijn ondersteunen;
 7. Verder onderzoek te bepleiten betreffende het potentieel om nieuwe stimuli in te bouwen in de bestaande systemen voor het bevorderen van een meer duurzaam landbeheer;
 8. Te pleiten voor de monitoring en de gegevensinzameling die nodig zijn voor de statistische analyse van landgebruik, en voor het opvolgen van veranderingen in landgebruik en van verbeteringen inzake de duurzaamheid van landgebruik in heel Europa en daarbuiten;
 9. Een grotere concentratie op het werk op landschapsniveau aan te moedigen, als niveau waar productie- en consumptiefuncties het meest van nabij worden beleefd door eigenaars en niet-eigenaars, en door directe en indirecte gebruikers. Zodoende kan de kennis en de waardering, die nodig zijn om op lokaal of landschapsniveau beslissingen te nemen – het niveau waar deze kennis en waardering kan worden begrepen en bediscussieerd.
 10. Te vragen dat de Europese Commissie zou overwegen om een reeks pilootprojecten te ondersteunen die zich over geheel Europa zou uitstrekken, als onderdeel van een coherent netwerk voor het verbinden en versterken van landschappen met een hoge culturele en/of natuurwaarde (zie ook het EEAC-statement van 2009 over groene infrastructuur), als een eerste stap naar een beleidskader voor duurzaam landschapsbeheer.⁵

Afsluitend gelooft de EEAC dat het begrip 'duurzaam landgebruik' een cruciale component is voor duurzame ontwikkeling, aangezien het slaat op de integratie van de verschillende gebruikswijzen van natuurlijke rijkdommen en hun interactie op verschillende schalen. Het concept levert ook nieuwe inzichten op betreffende de vraag hoe het politiek beheer van natuurlijke rijkdommen verbeterd kan worden – op landschaps- of op andere geschikte territoriale niveaus (zoals riviersystemen) – als onderdeel van het proces dat diverse belangen met elkaar in evenwicht moet brengen. Wij adviseren daarom dat het concept 'duurzaam landgebruik' een van de belangrijke onderwerpen moet vormen binnen de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling.

⁵ Deze aanbeveling wordt niet ondersteund door de CWEDD (Be) en de Minaraad (Be).

Bijlage 1 Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels, *J. Turf*.
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
J. Miller (IEW), *S. Leemans* (WWF), *S. Van Dyck* (BBL), Roland de Schaetzen (Natagora)
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
J. Dalemans (Broederlijk Delen), B. Gloire (oxfam), *Gert Vandermosten* (VODO)
- 0 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:

- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
D. Van Oudenhoven (CGSLB), *S. Storme* (FGTB), *Anne De Vlamincq* (ACV-CSC), Daniel Van Daele (FGTB), *Bert De Wel* (ACV-CSC)
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
I. Chaput (Essenscia), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), *Anne Defourny* (Fédération des entreprises belges), Ann Nachtergaele (FEVIA)
- De 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten;
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (SPE)
- 2 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
D. Lesage (UG), Lieve Helsen (KUL)

Totaal: 24 van de 38 stemgerechtigde leden

Opmerking: de namen van leden die nog niet bij wet benoemd zijn, staan in cursief.

Bijlage 2

Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep *Biodiversiteit en Bossen* vergaderde op 8 juli 2010 om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3

Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies

Voorzitter

- Reinhart CEULEMANS (UA)

Stemgerechtigde leden FRDO en hun vertegenwoordigers

- Lionel DELVAUX (IEW)
- Brigitte GLOIRE (Oxfam Solidariteit)
- Sabien LEEMANS (WWF)
- Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)
- Steven VANHOLME (Natuurpunt)
- Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB-ACLVB)

Wetenschappelijke raadgevers en uitgenodigde experts

- Frédéric CHEMAY (Kabinet Magnette)

Verontschuldigd

- Johan BOSMAN (KWIA)
- Lesley CORNELIS (VBO-FEB)(AV)
- Didier DE MEYERE (Kabinet De Crem)(AV)
- Roland DE SCHAETZEN (Natagora)
- Geoffroy DE SCHUTTER (WWF)
- Eugene DIMMOCK (Kabinet Turtelboom)(AV)
- Grégoire DONATIENNE (Kabinet Vanackere)(AV)
- Anne FRANKLIN (KBIN-IRSNB)
- An HEYERICK (VODO)(AV)
- Ingrid INSELBERGER (Kabinet Weykmans)(AV)
- François ROUX (Kabinet Vanackere)(AV)
- Marianne SCHLESSER (KBIN-IRSNB)
- Nicolas VAN NUFFEL (CNCD)

Secretariaat FRDO

- Jan DE SMEDT
- Jan MERTENS