

Biodiversiteitsverdrag: een crisis op je vijftiengste verjaardag?

Dries VAN EECKHOUTTE

Eerste auditeur in de Raad van State

Assistent Université Saint-Louis, Bruxelles

Ines VERLEYE

Belgische hoofdonderhandelaar Biodiversiteitsverdrag

FOD Volksgezondheid, DG Milieu

Samenvatting

Het biodiversiteitsverdrag vierde zijn vijftiengste verjaardag. Er zijn meer dan genoeg redenen voor een feestje: het verdrag zorgt voor een stevige beleidsmatige sturing op nationaal en internationaal niveau voor het behoud van het huidige diverse leven op aarde, wat nodig is om het menselijke leven op aarde te vrijwaren. Niettemin drong zich na het feestje een ontzuivering op: het jongste verslag van IPBES (het IPCC voor biodiversiteit) toont immers aan dat zowat overal de rode knipperlichten aangaan en het menselijke (over)leven in gedrang komt. Het is dan ook tijd om een tandje bij te steken. Op internationaal niveau wordt thans nagedacht over een nieuw strategisch globaal kader voor biodiversiteit voor het komende decennium. De uitvoering van de hierin geformuleerde doelstellingen zal sterk afhangen van hun juridische omkadering. Om de uitvoering van deze doelstellingen te bevorderen moet evenwel dringend worden nagedacht over de juridische instrumenten die nodig en beschikbaar zijn op alle niveaus (nationaal, regionaal, globaal). Na zelf een aanzet te hebben gegeven van potentiële juridische instrumenten om de uitvoering van dit globaal biodiversiteitskader te bevorderen, doen we een warme oproep om hier verder mee aan de slag te gaan.

INHOUD

I.	Inleiding	727
II.	Een korte schets van het biodiversiteitsverdrag	728
III.	De zoektocht naar een beleidskader post-2020 teneinde de doelstelling van het biodiversiteitsverdrag te verwezenlijken	735
IV.	Als besluit, een oproep om mee na te denken over het juridische luik voor het post-2020 biodiversiteitskader	740

I. Inleiding

1. Het biodiversiteitsverdrag (CBD) vierde vorig jaar zijn vijftiengste verjaardag. Het verdrag was een grote stap voor het behoud en het duurzame gebruik van de biodiversiteit, en voor de eerlijke verdeling van genetische rijkdommen. Het verdrag heeft onder tussen de volwassen leeftijd van 25 jaar bereikt en heeft sterallures: behoudens de VS en de Heilige Stoel zijn alle staten ter wereld er partij bij. Deze zijn het er alle over eens dat zijn doelstellingen een cruciaal element vormen om het thans bestaande, diverse leven inclusief de mens, op de wereld te bestendigen en hebben het om die reden een belangrijke internationale politieke rol gegeven die een *vliegwiél* vormt voor het beleid in vele andere internationale instrumenten en processen van natuurbescherming en duurzame ontwikkeling. Het heeft ondertussen ook twee flinke dochters (het Cartagena Protocol¹ en het Nagoya Protocol²) en al één kleindochter (het Nagoya-Kuala Lumpur Protocol³). Tijd voor een feestje?

Ongetwijfeld, het verdrag leidde op globaal niveau immers tot heel wat positieve actie ter bescherming van de biodiversiteit, en ook de nationale implementatie is er over de jaren duidelijk op vooruitgegaan. Zo werden bv. heel wat land en mariene gebieden wegens hun bijzondere waarde voor de biodiversiteit en ecosystemendiensten beschermd, hebben nagenoeg alle partijen ondertussen een nationale biodiversiteitsstrategie of -plan als beleidsdocument aangenomen en zijn de financiële stromen ter bescherming van biodiversiteit aanzienlijk toegenomen.⁴ En toch, ... dient de volle aandacht en energie naar de toekomst te worden gericht.

1. Protocol van Cartagena inzake de preventie van biotechnologische risico's bij het Verdrag op de biologische diversiteit en bijlagen I, II en III, gedaan te Montreal op 29 januari 2000, BS 27 april 2004.
2. Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, BS 20 december 2017.

3. Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/30619/A-30619-08000002802c1fae.pdf>.
4. *Infra* voetnoot 6, chapter 3.



In de cockpit van het menselijke leven gaan op dit moment zowat aan alle kanten oranje en zelfs rode knipperlichten af. Op het niveau van de ecosystemen stellen we bv. vast dat de naaldbossen een zware aanval van insecten ondergaan, de toendra's aan het smelten zijn, de wetlands zwaar vervuild zijn en de koraalriffen aan het sterven zijn. Maar ook op het niveau van ecosystemendiensten is de evolutie zorgwekkend: zo versnelt bv. de ontbossing de klimaatverandering, en brengt de aantasting van de bijenpopulaties en van de mangroves onze voedselzekerheid in het gedrang. De oorzaken van de aantasting zijn heel divers. De belangrijkste hiervan zijn de vernietiging of fragmentatie van habitats wegens wijziging in het land- en zeegebruik, niet-duurzame productie- en consumptiepatronen, de overexploitatie van planten en dieren, de klimaatverandering, vervuiling en invasieve uitheemse soorten.⁵

Deze verschillende signalen werden duidelijk bevestigd in het jongste verslag van het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES, ook wel het "IPCC van de biodiversiteit" genoemd), dat ronduit alarmerend is, ook vanuit antropocentrisch oogpunt. Ondanks het biodiversiteitsverdrag is men er niet in geslaagd om de achteruitgang van de natuur en van de diensten die deze aan de mens levert een halt toe te roepen. De biodiversiteit verslechtert wereldwijd in een voor de menselijke geschiedenis ongekend tempo. Zo versnelt bv. het uitsterven van de soorten: thans zijn ongeveer één miljoen dier- en plantensoorten met uitsterven bedreigd, en dit op korte termijn, namelijk binnen het tijdvak van de komende decennia. Dit heeft ernstige gevolgen voor mensen over de hele wereld, doordat hiermee de basis voor onze economie, levensvoorziening, voedselveiligheid, gezondheid en levenskwaliteit wordt aangetast. IPBES stuurt evenwel ook een positieve boodschap uit: het is nog steeds mogelijk om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen. Dit vereist wel een transformatie van onze maatschappij over economische, sociale, politieke en technologische factoren heen, zoals een transformatie in de productie en consumptie van energie, voedsel, voeder, vezel en water, in het duurzaam gebruik, in de billijke verdeling van de voordelen van het gebruik en door een natuurvriendelijke klimaatadaptatie en -mitigatie.⁶ Naast de klimaatcrisis wordt onze maatschappij bijgevolg geconfronteerd met een even acute en significante biodiversiteitscrisis, waarbij beide mekaar nog versterken. Het is dus van belang om beide crisissen op een coherente of geïntegreerde wijze aan te pakken binnen het kader van de duurzame ontwikkeling.

Het biodiversiteitsverdrag wordt op zijn 25e verjaardag bijgevolg geconfronteerd met een chronische uitdaging die ondertussen acuut geworden is: onze maatschappij helpen aan een oplossing voor het voortbestaan van het huidige, diverse leven op aarde.

Na een korte schets van het biodiversiteitsverdrag zelf (II) gaan we in deze bijdrage in op de huidige zoektocht naar een globaal post-2020 beleidskader voor biodiversiteit dat een antwoord biedt aan deze uitdaging (III).

II. Een korte schets van het biodiversiteitsverdrag

2. In deze titel wensen we een overzicht te geven van het biodiversiteitsverdrag door kort een aantal hoofdlijnen van het verdrag te schetsen. Het voorwerp van het verdrag is immers heel ruim, de bepalingen ervan zijn heel divers en ze zijn geformuleerd met delicate nuances en fijne schakeringen. Maar vooral heeft er zich in zijn implementatie, toepassing en interpretatie op nationaal, regionaal en internationaal niveau een uitgebreide dialoog en dynamiek ontwikkeld, waardoor een artikelsgewijze bespreking van dit verdrag het bestek van deze bijdrage ver te buiten gaat.

3. De tekst van het biodiversiteitsverdrag werd aangenomen tijdens de UNCED **Rio Conferentie** in juni 1992 en plaatst het beleid ter bescherming van de biodiversiteit bijgevolg binnen het concept van **duurzame ontwikkeling**. Zo wordt bv. in de preambulaire paragrafen uitdrukkelijk bepaald dat het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit van het hoogste belang is om te kunnen voorzien in de behoeften qua voeding en gezondheid en andere behoeften van de groeiende wereldbevolking⁷, zowel ten behoeve van huidige als toekomstige generaties⁸, en wordt rekening gehouden met de sociale en economische impact.⁹

Diezelfde wereldconferentie in Rio de Janeiro was vrij vruchtbaar, want in het kader hiervan kreeg het biodiversiteitsverdrag ook nog broertjes en zusjes in de vorm van het Raamverdrag inzake de klimaatverandering¹⁰, het verdrag ter bestrijding van de desertificatie¹¹ en de principes voor een duurzaam bosbeleid.¹²

4. Ondanks het feit dat het woord 'Framework' niet in de naam vervat zit zoals bij het klimaatverdrag, is het biodiversiteitsverdrag evenzeer een **kaderverdrag** dat focust op het proces om **drie globale doelstellingen** te bereiken die onderling **nauw verweven** zijn: ten eerste,

5. *Infra* voetnoot 6, chapter 2.1.

6. IPBES, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 2019, <https://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services>.

7. Preambulaire paragraaf 20.

8. Preambulaire paragraaf 23.

9. Preambulaire paragraaf 19. Zie ook artikel 11 CBD.

10. Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en bijlagen I en II, gedaan te New York op 9 mei 1992, BS 19 maart 1996.

11. Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van desertificatie in de landen die te kampen hebben met ernstige verdroging en/of desertificatie, in het bijzonder in Afrika, gedaan te Parijs op 17 juni 1994, BS 10 december 1997.

12. *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, UN Doc. A/CONF.151/26.



het behouden en beschermen van de biodiversiteit, ten tweede, het duurzame gebruik van de bestanddelen ervan, en ten derde, de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiend uit het gebruik van genetische rijkdommen. In tegenstelling tot wat al te vaak wordt aangenomen, is het biodiversiteitsverdrag dan ook niet louter een natuurbeschermingsverdrag.

5. Biodiversiteit is een collectieve term voor de grote diversiteit aan leven op aarde. Het omvat de diversiteit **binnen soorten en tussen soorten**, alsook de diversiteit in **ecosystemen**.¹³ Het is evenwel ook een heel mensgericht begrip: het bekijkt immers niet alleen de natuur in zijn geheel, maar ook zijn bijdrage aan de menselijke levenskwaliteit.¹⁴ Zonder biodiversiteit is er immers geen leven op aarde mogelijk, met inbegrip van het ... menselijk leven. De biodiversiteit zorgt bv. voor heel wat ecosystemediensten zonder welke het leven op aarde niet mogelijk is, zoals het leveren van energie, voedsel, voeder, medicijnen, het reguleren van bestuiving, luchtkwaliteit, drinkwatervoorziening, enz. De biodiversiteit is op zich ook geen hernieuwbaar goed en ook niet vervangbaar. Birnie en Boyle illustreren dit zo: mocht er zich een ramp voordoen, dan zou bv. de moderne technologie niet in staat zijn om in laboratoria de subtiele verschillen tussen variëteiten te reproduceren die ontstaan zijn doorheen miljoenen jaren van ontwikkeling, noch hun interacties met de verschillende ecosystemen.¹⁵

6. Het verdrag heeft niet alleen een heel ruim toepassingsgebied, het kent ook een duidelijk **holistische aanpak**. Naast het feit dat het verdrag zich plaatst binnen het concept van de duurzame ontwikkeling, wordt deze holistische aanpak bv. nog verder benadrukt door onder meer de hiernavolgende elementen.

In de eerste plaats, beperkt het zich niet tot milieu-bescherming in grensoverschrijdende verhoudingen – wat het geval is voor vele andere multilaterale leefmilieuverdragen – maar viseert het net uitdrukkelijk de bescherming binnen de nationale jurisdictie van staten (*infra* nr. 8).

Ten tweede, benadert het verdrag de natuur in een ruime benadering: m.n. de interactie tussen levende organismen, soorten, habitats en ecosystemen. Het gaat om een vrij ruime benadering waarbij alle leven op aarde, vanuit zijn verschillende niveaus wordt benaderd, met enkel het menselijk genoom dat is uitgesloten van het toepassingsgebied van het verdrag.¹⁶

Ten derde, zijn de drie doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag onderling nauw verweven. Zo wordt bv. zowel in het verdrag als in het Nagoya Protocol herhaaldelijk duidelijk gemaakt dat de toegang tot en het delen van genetische rijkdommen van belang is voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.¹⁷ In dit licht hoeft het dan ook niet te verwonderen dat de Conferentie van de Partijen die dienst doet als de Vergadering van de Partijen (de zgn. COP/MOPs) van de Protocollen bij het verdrag, tegelijkertijd (lees: samen) worden georganiseerd met de Conferentie van de Partijen bij het biodiversiteitsverdrag (de zgn. COP). Wat betreft het Nagoya Protocol was de *ratio* hiervan dat het Protocol een nadere uitvoering is van een van de doelstellingen van het verdrag enerzijds, en dat deze ene doelstelling niet los kan worden gezien van de andere twee doelstellingen van het verdrag anderzijds.¹⁸

7. Het verdrag is ook een opmerkelijk compromis, of eerder een **cascade aan compromissen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden**, over en door de drie doelstellingen heen. Dit *imbroglio* aan compromissen kan mooi worden geïllustreerd aan de hand van de derde doelstelling van het verdrag: de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend uit het gebruik van genetische rijkdommen. In de preambule paragraaf wordt al duidelijk gemaakt dat de toegang tot en het delen van genetische rijkdommen essentieel is voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, al is het maar om te voorzien in de behoeften qua voeding en gezondheid van een groeiende wereldbevolking.¹⁹ Vervolgens wordt in artikel 1 “doelstellingen” de rest van het compromis verder geëxpliciteerd. De omschrijving hiervan is immers een mond vol en luidt: “de eerlijke en billijke deling van de voordelen voortvloeiend uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van de passende toegang tot genetische rijkdommen en passende overdracht van de desbetreffende technologieën, rekening houdend met alle rechten met betrekking tot die rijkdommen en technologieën en door middel van passende financiering”. Of ietwat overgesimplificeerd en in gewone mensentaal: het behoud van en de toegang tot genetische rijkdommen is cruciaal voor bv. het handhaven van onze landbouwgewassen en voor de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen. De meeste genetische rijkdommen bevinden zich in ontwikkelingslanden, die niet noodzakelijk over de financiering en de technologieën beschikken om deze te handhaven of die om sociaal-economische redenen eerder geneigd zouden kunnen zijn om voor een ander landgebruik of voor niet-duurzame exploitatie

13. Bv. artikel 2, lid 1 CBD.

14. Bv. artikel 2, lid 2 CBD.

15. P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law & the Environment*, Oxford, OUP, 2002, 545.

16. Artikel 2, leden 2, 7, 9 en 10 en CBD COP-beslissing II/11, § 2.

17. Bv. preambulaire paragraaf 20, CBD, artikel 15, lid 2, CBD, preambulaire paragrafen 5, 6 en 21, Nagoya Protocol en artikelen 1, 8, a), 9 en 10, Nagoya Protocol.

18. Artikel 26, § 6, Nagoya Protocol.

Sinds CBD COP 12 en Nagoya Protocol COP/MOP 1 wordt dezelfde methodologie toegepast voor de Cartagena COP/MOP (zie bv. CBD COP-beslissing XI/32, § 2), daarvoor werden de Cartagena COP/MOP en de CBD COP achtereenvolgens georganiseerd (in zgn. “back-to-back”-vergaderingen).

19. Preambulaire paragraaf 20 CBD.

te kiezen. Ontwikkelingslanden wijzen er daarom op dat ze nieuwe en aanvullende financiële middelen nodig hebben om het behoud van hun biodiversiteit te kunnen garanderen.²⁰ Ze wensen eveneens te delen in de resultaten van onderzoek en ontwikkeling en in de voordelen van het commercieel of ander gebruik van de door hen geleverde genetische rijkdommen.²¹ Als drukingsmiddel wordt erop gewezen dat ze het recht op toegang tot genetische rijkdommen zouden kunnen beperken.²² Ontwikkelde landen onderwerpen dan weer het gebruik van de verstrekte nieuwe en aanvullende financiële middelen aan toezicht en evaluatie²³, en verzekeren zich van de afspraak dat geen beperkingen op de toegang tot genetische rijkdommen worden opgelegd die indruisen tegen de doelstellingen van het verdrag en dat de toegang wordt vergemakkelijkt voor in milieuopzicht verantwoorde gebruiksdoeleinden.²⁴ En zo verder. Zo vormt het verdrag een cascade aan compromissen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, wel met telkens een duidelijk gemeenschappelijke drijfveer om tot een overeenstemming te komen die gelegen is in de zorg om het behoud van de biologische diversiteit, die door het verdrag wordt bestempeld als “een **gemeenschappelijke zorg voor de mensheid**”.²⁵

Deze politiek delicate noord-zuidpackage deal heeft zijn sporen nagelaten in de tekst zelf en in de lacunes van het biodiversiteitsverdrag. Eén vaak gehoorde frustratie met het biodiversiteitsverdrag is dat de **juridische binding ervan vrij zwak zou zijn**, doordat het bol staat van vage voorwaarden waarvan de naleving afhankelijk wordt gemaakt (de zgn. *qualifiers*). Zo zijn verschillende bepalingen van toepassing “waar passend”, “voor zover mogelijk en passend”, “in overeenstemming met elke partij haar eigen omstandigheden en mogelijkheden”, “indien nodig”, “waar noodzakelijk”, “met inachtneming van de nationale wetgeving en het internationaal recht”, “voor zover dit in haar vermogen ligt”, enz. Een aantal bepalingen zijn bovendien slechts collectieve verbintenissen van de verdragsluitende partijen *gezamenlijk*, en verbinden dan ook niet *elke* verdragsluitende partij *afzonderlijk*.²⁶ Het bieden van voldoende ruimte en flexibiliteit is natuurlijk onontbeerlijk voor een multilateraal verdrag met zo een ruim toepassingsgebied, met zo een brede waaier aan engagementen, en met 196 partijen, met heel verschillende gevoeligheden en diverse nationale omstandigheden.

Door **vele COP-beslissingen en enkele protocolen** werden ondertussen verschillende lacunes opgevuld en onduidelijkheden uitgeklaard. Door

de **nationale implementatie** door partijen en de onderlinge uitwisseling van ervaringen hierover werden ondertussen ook een aantal vaste paden gecreëerd, waarvan sommige ondertussen de allures van een snelweg aannemen. De ruime appreciatiemarge die het verdrag de partijen oorspronkelijk gaf, werd op die manier geleidelijk aan ingeperkt. De CBD COP-beslissingen (en langs die weg het biodiversiteitsverdrag) lijken zelfs inroepbaar voor nationale rechters.²⁷ Bij de verdere ontwikkeling van het verdrag bleek overigens het compromiskarakter een van zijn sterktes te zijn: de partijen slaagden er immers telkens in om tussen en over de drie doelstellingen heen tot een omvattend en gemeenschappelijk gedragen compromis te komen met als draagvlak de gemeenschappelijke zorg om de biologische diversiteit te behouden.²⁸ Dit staat in schril contrast met bv. het klimaatverdrag waar ten tijde van het Kyoto Protocol²⁹ een vergelijkbare dynamiek tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden illusoir bleek.

8. Het verdrag is van toepassing op alle bestanddelen van de biologische diversiteit gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsmacht van partijen en op alle activiteiten en processen die zich onder de nationale rechtsmacht van een partij bevinden, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen.³⁰ Zijn bijgevolg in beginsel uitgesloten de bestanddelen van de biologische diversiteit binnen de grenzen van niet-partijen (*de facto* enkel de VS en Vaticaanstad) en in gebieden buiten nationale jurisdictie, tenzij deze als “gevolgen van activiteiten of processen die onder de rechtsmacht van een partij vallen” alsnog onder het toepassingsgebied van het verdrag zouden ressorteren. Op die manier ontsnapt er natuurlijk thans nog zeer weinig menselijke activiteit aan het toepassingsgebied van het biodiversiteitsverdrag. Wat betreft de gebieden buiten de nationale jurisdictie kan worden opgemerkt dat alle menselijke activiteit aldaar ofwel onder de vlag vaart van een verdragspartij, vertrekt uit of toekomt in de haven van een verdragspartij, of bemanning of opvarenden heeft die de nationaliteit hebben van een verdragspartij. Maar ook de activiteiten in de VS kunnen in onze mondiale en intergeconnecteerde wereld vaak direct of indirect worden gelinkt met activiteiten of processen onder de rechtsmacht van verdragspartijen. Voor een sprekend voorbeeld, maar dan in omgekeerde richting, volstaat het te vergelijken met de impact van de eenzijdige handelssancties die de VS in november 2018 invoerde op bedrijven overal ter wereld die handel (wensen te) drijven met Iran.

20. Artikel 21, § 2 en § 4 CBD.

21. Artikel 15, § 7 CBD.

22. Artikel 15, § 1 CBD.

23. Artikel 21, § 2 CBD.

24. Artikel 15, § 2 CBD.

25. Preambulaire paragraaf 3 CBD.

26. Bv. artikelen 12, 13, 17 en 18, § 1 CBD.

27. Zie bv. Adv.RvS 52.361 van 27 november 2012, p. 6, nr. 10.

28. Zie bv. de belangrijke CBD COP10 in Nagoya, Japan, waar het kader voor de politieke package deal bestond in het aannemen van het Nagoya Protocol, het Strategische Plan 2010-2020 en een strategie om voor de uitvoering van het verdrag middelen te genereren (CBD COP-beslissingen X/1, X/2 en X/3).

29. Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, bijlagen A en B, gedaan te Kyoto op 11 december 1997, BS 26 september 2002.

30. Artikel 4 CBD.

Voor wat alsnog niet territoriaal of materieel onder het toepassingsgebied van het verdrag zou zijn komen te vallen, bepaalt het verdrag dat er een verplichting op de partijen rust om rechtstreeks of via bevoegde internationale organisaties samen te werken ten behoeve van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.³¹ Zo volgt bv. uit het biodiversiteitsverdrag een verplichting voor zijn partijen om samen te werken inzake mariene beschermde gebieden (de zgn. MPA's) in gebieden buiten nationale jurisdictie. Deze samenwerking vindt thans voornamelijk plaats in het kader van UNCLOS, maar aangezien de partijen hiermee tevens een verplichting uit het biodiversiteitsverdrag uitvoeren, kan de CBD COP hun hierbij natuurlijk ook wel verdere politieke sturing geven.³²

9. Dit laatste is o.m. een uitdrukking van een ander typerend kenmerk van het biodiversiteitsverdrag: het streeft geen exclusiviteit na, maar staat open voor andere internationale en regionale organisaties of processen om mee te werken aan de nadere uitvoering van zijn doelstellingen, en het hecht belang aan de coördinatie tussen en **samenwerking met andere internationale organisaties** die betrekking hebben op aangelegenheden die door het verdrag worden geregeld.³³ Het biodiversiteitsverdrag is dan ook een Rio-verdrag dat door middel van het concept van duurzame ontwikkeling op een holistische, coherente en geïntegreerde manier het gemeenschappelijke goed van huidige en toekomstige generaties nastreeft. Een dergelijke benadering staat in sterk contrast met vele andere VN-instellingen die eerder de belangen van een bepaalde sector of segment in de maatschappij vertegenwoordigen en waar een holistische benadering moeilijk doorgang vindt.

De ruimte voor subsidiariteit blijkt tevens uit de verhoudingsclausule overeenkomstig dewelke het verdrag de bestaande rechten en verplichtingen onverlet laat “behalve indien de uitoefening van die rechten of de nakoming van die verplichtingen ernstige schade zou veroorzaken aan, of een bedreiging zou vormen voor de biologische diversiteit”.³⁴ Een voorbeeld hiervan is bv. het moratorium dat werd ingesteld onder het biodiversiteitsverdrag tegen oceaانبemesting, een vorm van geo-engineering voor het verwijderen van CO₂ uit de atmosfeer (een voorstel van klimaatmitigatiemaatregel met potentieel een grote impact op het leven in oceanen), totdat er een afdoende wetenschappelijke basis zal zijn die dergelijke activiteiten kan rechtvaardigen en totdat er een globaal,

transparant en effectief regulerings- en controlemechanisme voor dergelijke activiteiten in plaats is.^{35 36}

10. Het open en samenwerkend karakter blijkt natuurlijk wel het duidelijkst uit het feit dat het in belangrijke mate steunt op nationale maatregelen voor de implementatie, waardoor rekening kan worden gehouden met de bijzondere omstandigheden en mogelijkheden van elke staat. Deze grote flexibiliteit, maakt het verdrag dan wel **kneedbaar aan lokale of regionale omstandigheden**, maar deze flexibiliteit maakt het verdrag daarom nog niet vrijblijvend.

11. De **motor achter het nalevingsmechanisme** van het verdrag dat de nadruk legt op nationale implementatie wordt geboden door de verplichting tot het opstellen van een **nationale strategie, plan of programma** enerzijds en de verplichting van **nationale rapportering** onder toezicht van de Conferentie van de Partijen anderzijds. Dit zijn tevens de enige twee directe verplichtingen van de partijen onder het verdrag.

Elke partij dient (weliswaar “in overeenstemming met haar eigen omstandigheden en mogelijkheden”) nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit te ontwikkelen (een zgn. **NBSAP**).³⁷ Het gaat om een geïntegreerd, multisectoraal en participatief instrument voor nationale biodiversiteitsplanning. Het is het nationaal beleidsdocument waarin de partij aangeeft welke maatregelen het zal nemen om de doelstellingen van het verdrag te bereiken “daarbij, onder andere, de op haar betrekking hebbende in het Verdrag genoemde maatregelen in aanmerking nemend”. Vanuit een juridisch oogpunt is de strategie een cruciaal instrument waarbij de verplichtingen uit de CBD worden vertaald naar concrete nationale actie en waarbij een pad wordt uitgetekend om concrete doelstellingen te bereiken.³⁸ Daarbij is het voor vele ontwikkelingslanden ook het instrument dat hen in staat stelt om financiële steun te krijgen van het financieel mechanisme van het verdrag, namelijk de Globale Milieufaciliteit (Global Environment Facility of GEF) (*infra* nr. 13).

De verschillende Conferenties van de Partijen hebben de partijen richtlijnen gegeven voor het uitwerken, bijwerken of herzien van hun nationale biodiversiteitsplannen en -strategieën, zowel over de inhoud ervan als over het proces van totstandkoming. In het

31. Artikel 5 CBD. Zie ook: artikel 14, § 1, c, d en e CBD.

32. Zie bv. CBD COP-beslissing XIV/10.

33. Zie ook artikelen 23, § 4, h en 24, § 1, d CBD en *infra* nr. 12.

34. Artikel 22, § 1 CBD.

35. CBD COP-beslissing IX/16, C, § 4 en CBD COP-beslissing X/13, § 4.

36. Een analoge aanpak werd tevens gevolgd voor het vrijlaten van organismen die genetisch werden gemodificeerd op basis van 'genedrivest'-technologie. Denk bv. aan muggen die zo werden gemanipuleerd dat ze wel kunnen kweken met andere muggen, maar waarvan de eieren niet levensvatbaar zijn waardoor de populatie vermindert. Dit heeft potentieel een

enorme impact op de volledige voedselketen. Daarom roept CBD COP-beslissing XIV/19 de partijen en andere regeringen op om de introductie van dergelijke organismen in het milieu pas in overweging te nemen nadat o.m. een wetenschappelijk solide risicobeoordeling heeft plaatsgevonden en nadat afdoende risicobeheersingsmaatregelen in plaats zijn.

37. Artikel 6, a CBD.

38. UNEP, *Law and National Biodiversity Strategies and Action Plans*, Nairobi, UNEP, 2018, 8, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25655/LawBiodiversity_Strategies.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

bijzonder, werd de partijen verzocht om hun nationale biodiversiteitsplannen en strategieën bij te werken in het licht van het Strategische Plan voor Biodiversiteit 2011-2020 en zijn Aichi-doelstellingen, daarin aangepaste nationale doelstellingen te identificeren en te prioriteren, en deze eveneens te **integreren** in verschillende relevante sectorale plannen.^{39 40} Wat dit laatste betreft, geeft de COP-beslissing nadere uitvoering aan de verdragsverplichting dat voor zover als mogelijk elke partij het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit ook dient op te nemen in sectorale en intersectorale plannen, programma's en beleidslijnen.⁴¹ Het gaat hier om een verplichting om de bezorgdheid voor het bereiken van de doelstelling van het verdrag te integreren in andere nationale, regionale en globale beleidsplannen, die op zich al voortvloeit uit het concept van duurzame ontwikkeling⁴² en ook in verschillende andere bepalingen van het verdrag tot uitdrukking komt.⁴³

De keerzijde van het beleidsmechanisme is de verplichting voor elke partij om te **rapporteren** over de maatregelen die ze genomen heeft ter uitvoering van het verdrag en de doelmatigheid ervan in de verwezenlijking van het verdrag.⁴⁴ Dit gebeurt onder toezicht van de Conferentie van de Partijen⁴⁵ en vormt de basis voor de Global Biodiversity Outlook⁴⁶ die een overzicht geeft van de status van biodiversiteit alsook een analyse van de stappen ondernomen door de globale gemeenschap ter ondersteuning van de drie objectieven van het verdrag. Zo dienden de partijen in hun vijfde en zesde nationale rapport aan de COP verslag uit te brengen over de herziening van hun nationale biodiversiteitsplannen en strategieën in het licht van het CBD Strategisch Plan 2011-2020, hierbij gebruikmakend van de in het Strategisch Plan ontwikkelde set aan indicatoren.^{47 48} Het CBD hanteert een vierjaarlijkse rapporteringscyclus voor nationale rapporten. Soms worden thematische rapporten opgevraagd⁴⁹, of vraagt het secretariaat bijkomende informatie en standpunten van staten of andere belanghebbenden op aan de hand van notificaties.⁵⁰

12. Een dergelijke aanpak staat of valt natuurlijk met de beschikbare gegevens voor het opstellen van zowel het nationale plan als het nationaal rapport, de **inclusieve** en transparante **wijze van opstelling** ervan en het **toezicht** erop, en met de (financiële, menselijke, wetenschappelijke, technische, technologische, ...) **middelen en politieke wil** die voor de implementatie ervan kan worden gegenereerd.

Voor het aanleveren van de nodige gegevens voorziet het verdrag o.m. dat elke partij een inventaris op moet opstellen van de biologische diversiteit die van belang is voor het behoud en het duurzaam gebruik ervan, en deze onder toezicht te houden. Ze dient tevens de processen en categorieën van activiteiten te inventariseren die aanmerkelijke nadelige gevolgen (zouden kunnen) hebben, en hun gevolgen onder toezicht houden.⁵¹ Uit artikel 7 van het verdrag vloeit de nood voort om te werken aan indicatoren, beoordelingscriteria en monitoring van de staat van de biodiversiteit, en prioritering in de maatregelen voor het behoud ervan. Om de accuraatheid en effectiviteit van de strategie en het rapport te garanderen worden de partijen gevraagd om deze op te stellen met de betrokkenheid van een ruime groep aan betrokken maatschappelijke spelers.⁵² Dit moet de uitwisseling van relevante informatie vergemakkelijken⁵³ terwijl ze technische en wetenschappelijke samenwerking bevorderen.⁵⁴ Het vlaggenschipproject hiervan is het CBD mechanisme voor informatie-uitwisseling (*Clearing House Mechanism* of CHM).⁵⁵ De Conferentie van de Partijen laat zich bijstaan door een vast Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice of SBSTTA).⁵⁶ Het kan andere permanente en tijdelijke hulporganen in het leven roepen, in het bijzonder voor het geven van beleidsmatig of wetenschappelijk advies dat noodzakelijk wordt geacht voor de toepassing van het verdrag (zie ook *infra* nr. 15)⁵⁷ en het kan samenwerken met andere internationale organen, zoals bv. het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en

39. CBD COP-beslissing X/2, § 3.

40. In uitvoering hiervan heeft België zijn nationale biodiversiteitsstrategie (2006-2016) bijgewerkt en de duurtijd ervan verlengd tot 2020, teneinde de doelstellingen en duurtijd ervan af te stemmen op de 2020 Aichi-doelstellingen (§ 13 van de bijlage bij CBD COP-beslissing X/2) en op de EU-biodiversiteitsstrategie tot 2020 (mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020", COM(2011)244 def), zie: Belgisch nationaal knooppunt voor het Verdrag inzake biologische diversiteit (ed.), *Biodiversiteit 2020 - Actualisering van de Belgische nationale strategie*, Brussel, KBIN, 2013, http://www.biodiv.be/implementation/docs/stratactplan/biodiversity-strategy-2020/full-versions-strategy-2020/nl_strat2013.pdf/download/en/1/NL-Strat_2020.pdf?action=view.

41. Artikel 6, b CBD.

42. *Supra* nrs. 3 en 6.

43. Zie bv. artikelen 10, a, 14, § 4, en 11 CBD.

44. Artikel 26 CBD.

45. Artikel 23, § 4 CBD.

46. SBSTTA-beslissing I/6 en CBD COP-beslissing II/6, § 4.

47. CBD COP-beslissing X/2, § 3.e.

48. Voor het zesde Belgische nationale rapport aan de CBD (2019), zie: <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/be-nr-06-en.pdf>.

49. Zo heeft België thematische rapporten overgemaakt over beschermde gebieden (2009 en 2003), mariene en kustbiodiversiteit (2009), het wereldwijd taxonomisch initiatief (2004), bossen (2002) en indicatoren (2001), zie: http://www.biodiv.be/implementation/docs/reports/them_reports.

50. <https://www.cbd.int/notifications/>.

51. Artikel 7 CBD.

52. Bv. § 3, a en bijlage, § 13 (doelstelling 17 en 18) van CBD COP-beslissing X/2 en § 7 van CBD COP-beslissing XIII/27.

53. Artikel 17 CBD.

54. Artikel 18 CBD.

55. Artikel 18, § 3 CBD en CBD COP-beslissing X/15. Voor het CBD CHM, zie: <https://chm.cbd.int>. Voor het Belgische luik van het CBD CHM-netwerk, zie: www.biodiv.be.

56. Artikelen 25 en 23, § 4, b CBD.

57. Artikel 23, § 4, g CBD.

Ecosysteemdiensten (IPBES) dat in 2012 werd opgericht om de interactie tussen wetenschappen en beleid op deze thema's te versterken.

13. Een ander belangrijk luik voor de nationale implementatie vormt natuurlijk het beschikken over de noodzakelijke middelen om de doelstellingen van het verdrag te realiseren. Het verdrag erkent dat ontwikkelingslanden op zichzelf niet in staat zijn om de doelstellingen ervan te realiseren, maar hiervoor nood hebben aan **nieuwe en aanvullende financiële middelen en een passende toegang tot relevante technologieën**.^{58 59} Om die reden zijn de inhoudelijke engagementen in het verdrag nauw verweven met de engagementen ter vertrekking van financiële en andere steun.⁶⁰

Niettemin engageert elke partij bij het verdrag zich om – in de mate dat dit in haar vermogen ligt – financiële steun en stimulansen te bieden met betrekking tot nationale activiteiten die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstelling van het verdrag.⁶¹ Partijen verbinden zich op die manier om in voldoende financiële middelen te voorzien of te genereren die nodig zijn voor de uitvoering van hun nationale biodiversiteitsstrategie (NBSAP). Deze verplichting geldt ook voor ontwikkelingslanden. Daar waar ze niet over afdoende eigen financiële middelen beschikken, houdt het bv. de verbintenis in om biodiversiteit voldoende voorrang te geven in hun beleid, in hun nationale ontwikkelingsplannen en in hun financieersaanvragen.⁶²

Partijen die ontwikkelde landen zijn, verbinden zich vervolgens om nieuwe en aanvullende financiële middelen ter beschikking te stellen van partijen die ontwikkelingslanden zijn om de volledige bijkomende kost te dekken die deze laatste nodig hebben om de uitvoering van de verdragsverplichtingen te kunnen realiseren.⁶³ Het door het verdrag aangewezen⁶⁴ financiële mechanisme voor het ter beschikking stellen van deze financiële middelen is de *Global Environment Facility* (GEF).⁶⁵ GEF is een internationaal partnerschap⁶⁶ met zetel in Washington dat

ontwikkelingslanden financiert in het bereiken van de doelstellingen van vijf verschillende multilaterale leefmilieuverdragen.⁶⁷ Voor wat de biodiversiteitscluster betreft, werkt de GEF onder de verantwoordelijkheid en aan de hand van de richtlijnen van de CBD COP, en is het daaraan verantwoording verschuldigd.⁶⁸ De CBD COP stelt eveneens de strategie en prioriteiten vast, alsook de gedetailleerde criteria en richtlijnen om in aanmerking te komen voor financiële middelen.⁶⁹ Op basis hiervan heeft de GEF ondertussen al meer dan 3,5 miljard USD geïnvesteerd in het behoud van biodiversiteit en het duurzaam gebruik ervan. Deze investering was dan weer de hefboom voor 10 miljard dollar aan aanvullende fondsen, waarmee 1300 projecten in meer dan 155 staten werden gefinancierd. GEF-fondsen hebben het beheer verbeterd van 860 miljoen ha aan beschermde gebieden en parken, een oppervlakte groter dan deze van Brazilië. Het hielp staten ook met het duurzame gebruik en beheer van biodiversiteit in meer dan 350 miljoen ha aan productieve land- en zeegebieden.⁷⁰

Ondanks de vooruitgang die door middel van de vele GEF-gefinancierde projecten tot op heden kon worden gerealiseerd, blijft de vaststelling dat ook aldus ter beschikking gestelde middelen onvoldoende zijn voor een daadwerkelijke uitvoering van het strategische plan van de CBD. Het huidige strategisch plan 2011-2020 voorzagt dan ook in het mobiliseren van een substantiële verhoging van financiële middelen, afkomstig van diverse bronnen.⁷¹ Deze algemene doelstelling werd ondersteund door een strategie voor het mobiliseren van middelen⁷² en werd verder uitgewerkt in meer specifieke doelstellingen⁷³ die o.m. voorzagen in een verdubbeling van de biodiversiteitsgerelateerde internationale financiële stromen naar ontwikkelingslanden en het streven dat alle partijen biodiversiteit zouden opnemen in hun nationale prioriteiten en ontwikkelingsplannen.⁷⁴

14. Het 'duurzame gebruik' dat in de nationale strategieën moet worden gemonitord en ontwikkeld, viseert het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden

58. Preambulaire paragrafen 15 en 16 CBD.

59. De engagementen inzake toegang tot en de overdracht van technologie laten we in deze bijdrage onbesproken, zie hierover o.m. artikelen 16-19 CBD, P. BIRNIE en A. BOYLE, o.c. 585-586 en verwijzingen aldaar.

60. Zie bv. artikelen 20, § 4, 8, m, 9, e, 15, § 7 en 16, § 2 CBD.

61. Artikel 20, § 1 CBD.

62. Zie bv. § 7 van CBD COP-beslissing XI/4.

63. Artikel 20, § 2 CBD.

64. Het verdrag bepaalt dat financiële middelen evenwel ook langs andere kanalen kunnen worden ter beschikking gesteld (artikel 20, § 3 CBD).

65. Artikelen 20, § 2, 21 en 39 CBD en Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity and the Council of the Global Environment Facility, bijlage bij CBD COP-beslissing III/8.

66. Het gaat om een international partnership, met zetel in Washington, dat zijn institutionele regeling vindt in het *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility* (instrument aangenomen door UNDP, UNEP en de Wereldbank in 1994 en gewijzigd door de Assembles van GEF).

67. Naast de CBD zijn dit het raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (*supra* voetnoot 10), het verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, met bijlagen, ondertekend in Stockholm op 22 mei 2001, BS 14 juni 2006, het verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van desertificatie (*supra* voetnoot 11) en het verdrag van Minamata inzake kwik, gedaan te Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013, BS 9 september 2018.

68. Artikel 21, § 1 CBD.

69. Artikel 21, § 2 CBD.

70. <https://www.thegef.org/topics/biodiversity> (geconsulteerd op 15 juli 2019).

71. Target 20, § 13 CBD COP-beslissing X/2.

72. Zie: CBD COP-beslissing IX/11 en CBD COP-beslissing X/3.

73. CBD COP-beslissing XI/4.

74. § 7 van CBD COP-beslissing XI/4.

tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn, waardoor met andere woorden het vermogen in stand wordt gehouden om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties.⁷⁵ Elke partij dient – voor zover mogelijk en passend – o.m. maatregelen te nemen met betrekking tot het behoud en duurzame gebruik van biologische rijkdommen ten einde nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit te voorkomen of te beperken.⁷⁶

De meest herkenbare verbintenis van het biodiversiteitsverdrag blijft evenwel het **behoud van de biodiversiteit *in situ***. Elke partij dient – voor zover mogelijk en passend – naast de al eerder vermelde verplichtingen hiervoor o.m. gebiedsgerichte en soortengerichte maatregelen te nemen, zoals het instellen van een stelsel van beschermde gebieden en van bufferzones, het reguleren en beheeren van biologische rijkdommen die van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit, het beschermen van ecosystemen, inclusief de gerelateerde ecosysteemdiensten, het bevorderen van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving, het rehabiliteren en herstellen van aangetaste ecosystemen en het bevorderen van het herstel van bedreigde soorten, het voorkomen van de binnenkomst van invasieve uitheemse soorten, regelgeving ontwikkelen en in stand houden voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties, het in stand houden van de kennis en gebruiken van autochtone en plaatselijke gemeenschappen, het reguleren of beheersen van activiteiten met aanmerkelijk nadelige gevolgen voor de biodiversiteit.⁷⁷

Ter aanvulling van deze behoudsmaatregelen *in situ*, schrijft het biodiversiteitsverdrag ook een aantal behoudsmaatregelen *ex situ* voor, zoals het treffen en handhaven van voorzieningen voor het **behoud *ex situ*** en onderzoek met betrekking tot planten, dieren en micro-organismen.⁷⁸ Op dat vlak spelen sommige Belgische collecties een belangrijke rol voor het behoud *ex situ* en onderzoek ten voordele van de biologische diversiteit, zoals bv. de bananencollectie die beheerd wordt door de KU Leuven⁷⁹, of de microbiologische collectie beheerd door het BCCM (Belgian

Co-ordinated Collections of Micro-organisms).⁸⁰ Het biodiversiteitsverdrag schrijft ook verplichtingen voor inzake effectenrapportage voor activiteiten die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit.⁸¹

Deze beknopte bloemlezing uit de andere verbintenissen van het biodiversiteitsverdrag, dient vooral om enkele van de meest herkenbare verbintenissen van het biodiversiteitsverdrag niet onbesproken te laten. Het gaat om verbintenissen waarvan sommige voor België in belangrijke mate op Europees niveau werden ten uitvoer gelegd, bv. voor wat beschermde gebieden en soorten betreft via de vogelrichtlijn⁸² en de habitatrichtlijn.⁸³ Zoals hiervoor vermeld, werden sommige van deze verbintenissen, zoals deze voor het vaststellen van voldoende beschermde gebieden, vrij succesvol uitgevoerd (*supra* nr. 1).

15. Om dit beknopt overzicht af te sluiten wijzen we nog op enkele **institutionele aspecten** van het biodiversiteitsverdrag. De Conferentie van Partijen (COP) is het hoogste verdragsorgaan, waarvan de gewone⁸⁴ vergaderingen om de twee jaar⁸⁵ (vergelijk met het klimaatverdrag waarvan de COP elk jaar in gewone vergadering bijeenkomt ... wat volgens sommigen een van de oorzaken is dat het tweemaal minder publieke visibiliteit heeft) in een verschillend gastland (wat aan de COP wat de allures geeft van een reizend circus) plaatsvinden. De COP neemt zijn beslissingen bij consensus.⁸⁶ De COP beschikt over twee permanente hulporganen, namelijk één voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies (SBSTTA) dat advies geeft over de toepassing van het verdrag⁸⁷ en de *Subsidiary Body on Implementation* (SBI).⁸⁸ Daarnaast laat COP zich regelmatig bijstaan door tijdelijke gouvernementele werkgroepen waarvan momenteel de *Ad hoc Open-Ended Working Group on Article 8(j) and related provisions* (WG 8j)⁸⁹ en de *Ad hoc Open-Ended Working Group on the post-2020 global biodiversity framework*⁹⁰ thans de belangrijkste zijn. De bijeenkomsten van de verdragsorganen wordt georganiseerd en bijgestaan door een klein secretariaat dat gevestigd is in Montreal, Canada.⁹¹

75. Artikel 2, lid 16 CBD.

76. Artikel 10 CBD.

77. Artikel 8 CBD.

78. Artikel 9 CBD.

79. <https://www.biw.kuleuven.be/biosyst/archief/de-wereld-heeft-slimme-bananen-nodig>.

80. Zie: <http://bccm.belspo.be>.

81. Artikel 14 CBD.

82. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

83. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

84. Tot op heden is slechts één buitengewone vergadering van de CBD COP georganiseerd, m.n. om het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid (*supra* voetnoot 1), aan te nemen. Deze buitengewone vergadering vond plaats in Cartagena, Colombia, van 22 tot 23 februari 1999, en werd verder gezet in Montreal, Canada, van 24 tot 28 januari 2000.

85. Artikel 23, § 1 CBD en § 1 van CBD COP-beslissing V/20.

86. Procedurele zaken worden aangenomen bij meerderheid van de partijen die aanwezig zijn en een stem uitbrengen (artikel 40, § 2 van de *Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*). Over inhoudelijke zaken worden beslissingen genomen bij consensus van de partijen, aangezien over de stemregels hiervoor nog steeds geen consensus werd bereikt (artikel 40, § 1 van de *Rules of Procedure* staat nog steeds tussen vierkante haakjes, zie de bijlage bij CBD COP-beslissingen I/1 en V/20, zie ook artikel 23, § 3 CBD).

87. Artikel 25 CBD.

88. CBD COP-beslissing XII/26.

89. CBD COP-beslissing IV/9.

90. CBD COP-beslissing XIV/34.

91. Artikel 24 CBD, § 1 van CBD COP-beslissing I/4 (UNEP werd aangewezen om de secretariatsfuncties uit te voeren, maar het moet wel de autonomie van het secretariaat respecteren in het uitoefenen van zijn verdragstaken) en § 2 van CBD COP-beslissing II/19.



16. Na dit beknopte overzicht van verplichtingen en processen onder het biodiversiteitsverdrag, blijft de vaststelling van IPBES hangen dat onder het biodiversiteitsverdrag weliswaar al heel wat vooruitgang werd geboekt ter bescherming van de biodiversiteit, maar dat dit niet voldoende is om het ineens klappen van onze biodiversiteit af te wenden en dat hiervoor een **dieper gaande transformatie van onze maatschappij nodig** is. Het is dan ook logisch om onze aandacht vervolgens eerder te richten op de vraag hoe het biodiversiteitsverdrag de hefboom zou kunnen zijn om deze diepgaande transformatie van onze maatschappij mogelijk te maken. Maar om een toekomst op te bouwen, moet je natuurlijk ook je verleden kennen ...

III. De zoektocht naar een beleidskader post-2020 teneinde de doelstelling van het biodiversiteitsverdrag te verwezenlijken

17. In **2002** werd een **strategisch plan** aangenomen om tegen 2010 tot een efficiëntere en coherente implementatie te komen van de drie doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag. Dit door te zorgen voor een significante reductie van het verlies aan biodiversiteit op globaal, regionaal en nationaal niveau.⁹² Het strategisch plan kende zeven focusgebieden en er waren indicatoren om de vooruitgang te monitoren, maar kende buiten het CBD-gebeuren om te weinig steun om iets te kunnen bereiken.

In 2010 waren de doelstellingen van het strategisch plan dan ook niet bereikt. Tijdens de CBD COP 10 in Nagoya werd om die redenen het strategische plan aangenomen voor de jaren 2011 tot 2020. Hierbij werden 20 doelstellingen, de zgn. **Aichi Biodiversity Targets**, aangenomen⁹³ en vervolgens op hoog internationaal politiek niveau bekrachtigd als kader voor alle biodiversiteitsgerelateerde activiteiten in het VN-systeem. Het lag ook aan de basis van de beslissing van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om 2011-2020 uit te roepen als de **UN Decade for Biodiversity**.⁹⁴ Een goede tien jaar later moeten we evenwel vaststellen dat op één na, de verschillende doelstellingen opnieuw niet zijn gehaald.

18. Het volgen van een analoge strategie als de voorbije twee decennia, m.n. het aannemen van een vergelijkbaar strategisch plan waarbij de streefdatum met tien jaar wordt verlegd, dreigt aanleiding te geven tot vergelijkbare problemen. Zoals het spreekwoord immers luidt: *If you always do what you've always done, you will always get what you've always got*. Met andere woorden, door hetzelfde te doen als de vorige twee decennia, moet je niet verwachten iets anders te bereiken dan je de vorige twee decennia hebt bereikt: een situatie waarbij de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag niet kunnen worden gewaarborgd, of met andere woorden, een situatie waarbij het voortbestaan van het thans bestaande, diverse leven op de aarde niet kan worden gewaarborgd.

Om die reden wordt thans via een proces van wereldwijde consultaties naar **andere instrumenten gezocht** die het deze keer wel mogelijk zouden moeten maken **om de doelstelling van het biodiversiteitsverdrag te realiseren**, het zgn. post-2020 globale biodiversiteitskader.⁹⁵ Deze wereldwijde consultaties zouden moeten uitmonden in het aannemen van een post-2020 globaal biodiversiteitskader tijdens de CBD COP 15 in Kunming (China) en zal voorafgegaan worden door een VN-top op het niveau van staatshoofden in september 2020 om de nodige politieke impetus te geven die moet leiden tot het aannemen van een ambitieus kader op CBD COP 15. Na de COP 15, zou het resultaat bevestigd moeten worden door de Algemene Vergadering van de VN (net zoals dit gebeurde in 2010) om zo opnieuw de relevantie van het post-2020 kader voor het volledige VN-systeem te benadrukken en de uitvoering ervan te ondersteunen.

19. Voor de invulling hiervan wordt thans gezocht naar zowel top-down- als bottom-up oplossingen om dit te realiseren.

20. Wat de **top-downaanpak** betreft, wordt gezocht naar middelen om alle relevante actoren te engageren voor het bereiken van de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag.

21. In de eerste plaats wordt samen met de actoren gezocht naar een **globale doelstelling** die eenvoudig begrijpbaar is ook buiten de biodiversiteitsgemeenschap en bijgevolg **gemakkelijk te communiceren** is, maar

92. CBD COP-beslissing VI/26 en verrijnd door de CBD COP-beslissingen VII/30 en VIII/15.

93. CBD COP-beslissing X/2. Deze vormt de materiële bron voor § 44 van het Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, *UN Doc. A/CONF.199/20*.

94. VN AV-resolutie 65/161, aangenomen op 20 december 2010, § 19: "Decides, following the invitation by the Conference of the Parties to the Convention at its tenth meeting, to declare 2011–2020 the United Nations Decade on Biodiversity, with a view to contributing to the implementation of

the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, and in this regard requests the Secretary-General, in consultation with Member States, to lead the coordination of the activities of the Decade on behalf of the United Nations system, with the support of the secretariat of the Convention on Biological Diversity, the secretariats of other biodiversity-related conventions and relevant United Nations funds, programmes and agencies, and invites Member States in a position to do so to contribute, on a voluntary basis, to the funding of the activities of the Decade".

95. CBD COP-beslissing XIV/34.

niettemin **op een meer gekwantificeerde wijze** de uitdaging weergeeft waar we voor staan. Met andere woorden, er wordt gezocht naar een doelstelling voor biodiversiteit die vergelijkbaar is met de *well-beyond 2° Celsius* zoals deze onder het Akkoord van Parijs.⁹⁶ Een optie die thans door België wordt voorgesteld is om voor de periode tot 2030 een overkoepelende doelstelling te formuleren in de vorm van een percentage van duurzaam beheerd land- en zeeoppervlak.⁹⁷ Een dergelijke overkoepelende doelstelling kan worden uitgewerkt in specifieke kwantificeerbare doelstellingen die de drie objectieven van het verdrag ondersteunen. Zowel doelstellingen i.v.m. de bescherming als het duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen zullen hier immers voor nodig zijn. Gezien de voetafdruk van een importland als België op land- en watergebruik in derde landen⁹⁸ zal deze overkoepelende doelstelling ook acties vereisen rond duurzame consumptie en productie en de politieke agenda van een circulaire economie ondersteunen.

22. Daarnaast wordt ook gedacht om de integratie van biodiversiteit **binnen de VN** te bevorderen door leidinggevende VN-organisaties aan te duiden voor de uitvoering van bepaalde onderdelen van het post-2020 globale biodiversiteitskader. De critici van een dergelijke aanpak vrezen dat de lat door deze VN-organisatie minder hoog zal worden gelegd voor de eigen sector dan dit het geval zou zijn indien een leefmilieu-instelling de leiding neemt. De voorstanders van een dergelijke aanpak wijzen er dan weer op dat een leefmilieu-instelling op zich een beperktere

impact heeft in deze segmenten van de maatschappij en er, door gebruik te maken van de kennis en ervaring van de andere VN-agentschappen, meer steun kan worden gevonden in de economische en maatschappelijke sectoren.

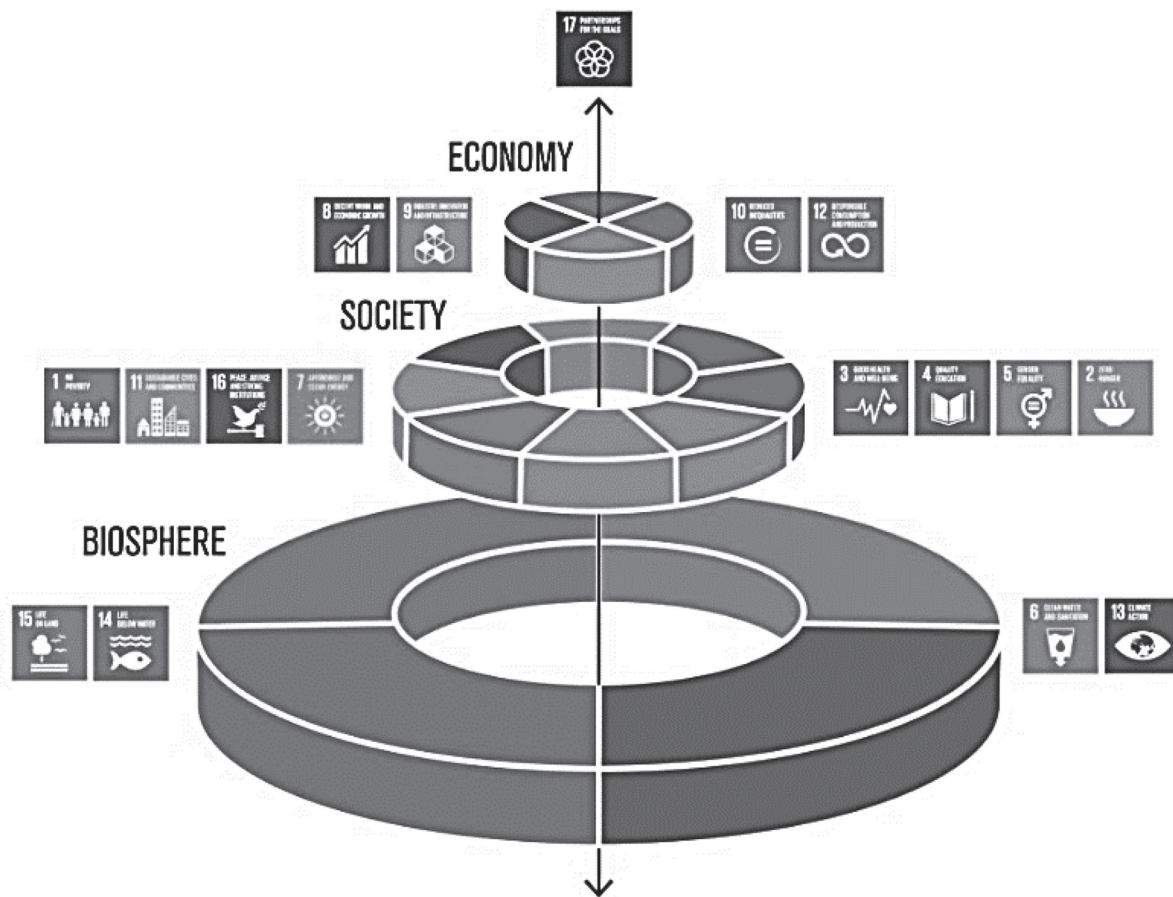
Het gaat om een oefening die op zich in de lijn ligt van deze onder de huidige *UN Decade for Biodiversity*. Hierbij werd binnen verschillende VN-organisaties gekeken hoe hun opdracht relevant is voor het bereiken van de Aichidoelstellingen. Al snel bleek dat elke organisatie relevant is voor het bereiken van deze doelstellingen.⁹⁹

De voorstelling van de Globale Duurzaamheidsdoelstellingen (SDG's) in de vorm van een drielagige 'huwelijkstaart'¹⁰⁰, benadrukt zeer visueel de relevantie en afhankelijkheid van de biodiversiteit voor elke menselijke activiteit. In de onderste laag staan de 4 SDG's¹⁰¹ die samen de biosfeer vormen die de basisvoorwaarde is voor de volgende twee lagen. Indien dit niveau wegvalt, dan zakken ook de volgende lagen van de huwelijkstaart, of de volgende 13 meer socio-economisch getinte duurzame ontwikkelingsdoelstellingen als een pudding in elkaar. Het is dan ook belangrijk dat de doelstelling van de bescherming van de biosfeer, in het bijzonder de biodiversiteit, over de ganse breedte van de VN wordt overgenomen. Er wordt in deze wereld immers weinig menselijke activiteit, geproduceerd of gebruikt, dat niet direct of indirect afhankelijk is van de biodiversiteit en haar ecosysteemdiensten.

96. Overeenkomst van Parijs, gedaan te Parijs op 12 december 2015, BS 26 april 2017.
97. Belgische opmerkingen op het ontwerp van "Submission by the EU and its Member States to CBD Notification 2019-008 on the Post-2020 global biodiversity framework", 25 maart 2019.
98. België heeft een van de hoogste ecologische voetafdrukken ter wereld. Onze ecologische voetafdruk ligt bovendien structureel hoger dan die van onze buurlanden (zie bv.: S. BRUERS en K. VANDENBERGHE, *Actualisatie van de Ecologische Voetafdruk van Vlaanderen. De jaren 2004 – 2009 volgens NFA editie 2010*, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, 2013, MIRA, MIRA/2014/01, <https://www.milieuraapport.be/publicaties/2014/actualisatie-van-de-ecologische-voetafdruk-van-n-vlaanderen-de-jaren-2004-2013-2009-volgens-nfa-editie-2010> en

WWF-BELGIË, *Geïmporteerde ontbossing: tijd om ermee te kappen! Meer inzicht in het aandeel van België in de wereldwijde ontbossing door zijn import en consumptie van land en bosbouwproducten*, 2019, <https://wwf.be/assets/IMAGES-2/CAMPAGNES/ELECTIONS2019/deforestation-report/WWF-GeïmporteerdeOntbossing-NL-spread-final.pdf>).

99. Progress Report on the Contribution of the United Nations System to the Strategic Plan for Biodiversity (2011-2020), prepared by the UN Environment Management Group (EMG), *UN Doc. UNEP/CBD/COP/11/INF/5*.
100. Het zgn. Rockström-Sukhdev-diagram, <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-how-food-connects-all-the-sdgs.html>.
101. SDG6 (water), SDG13 (klimaat), SDG14 (leven in zee) en SDG15 (leven op land).



De pertinentie van een dergelijke aanpak wordt overigens bevestigd in de feiten: zo bracht de FAO Commissie inzake Genetische Rijkdommen voor Voedsel en Landbouw (CGRFA) dit jaar een belangwekkend rapport uit over de huidige stand van de wereldbiodiversiteit voor voedsel en landbouw¹⁰² waarbij niet enkel naar de voorraden ('stocks') van economisch belangrijke soorten gekeken werd, maar vooral naar de biodiversiteit die nodig is om onze voedselvoorziening te verzekeren. In het licht hiervan zou het dan ook logisch zijn om de CGRFA op dit thema een trekkersrol te geven voor het bereiken van relevante post-2020 strategische doelstellingen in verband met biodiversiteit voor voedsel en landbouw.

23. Het post-2020 globaal biodiversiteitskader **kan verschillende vormen aannemen** en hier is momenteel nog geen beslissing over genomen. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een nieuw protocol of een nieuwe bijlage¹⁰³ bij het biodiversiteitsverdrag.¹⁰⁴ Een **nieuw protocol** zou ongetwijfeld voor een hoge visibiliteit kunnen zorgen voor de

aangegane verbintenissen. Het onderhandelen van een protocol vereist evenwel meer tijd, en het is in het huidige internationale politieke klimaat overigens twijfelachtig of ditmaal (in tegenstelling tot deze in het biodiversiteitsverdrag) wel tot verbintenissen zou kunnen worden gekomen die op zichzelf directe werking hebben in de interne rechtsorde van de partijen en of voldoende partijen op relatief korte termijn zouden kunnen worden bewogen om hun instemming te verlenen om door een dergelijk protocol te worden gebonden. Gezien het allesomvattend karakter van het post-2020 kader, is hier ook een risico dat men een uitvoering van het verdrag in twee snelheden zou krijgen. Een dergelijk protocol zou immers *de facto* ook alle aspecten van het biodiversiteitsverdrag moeten omvatten (in tegenstelling tot de twee reeds bestaande protocollen die zich toespitsen op verdere uitwerking van specifieke artikelen van het verdrag), waarbij de partijen bij dit protocol zich tot een stringenter implementatie (en mogelijk handhaving) zouden engageren dan staten die louter partij zijn bij het verdrag.

102. The FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, "The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture", Rome, FAO, 2019, <http://www.fao.org/3/CA3129EN/ca3129en.pdf>.

103. Het verdrag voorziet in zijn artikel 30 in een procedure voor vereenvoudigde instemming van de partijen met een nieuwe bijlage bij het verdrag. De bijlage moet wel beperkt zijn tot procedurele, wetenschappelijke, technische of administratieve aangelegenheden.

104. S. MALJEAN-DUBOIS en M. WEMAERE, "La logique des accords de Paris est-elle transposable à la Convention sur la diversité biologique?",

presentatie op het FRDO-forum, *Biodiversiteit voor duurzame ontwikkeling*, 22 maart 2019, <https://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/2203-sandrine-maljean-dubois>. Zie ook: M. WEMAERE, S. MALJEAN-DUBOIS, A. RANKOVIC en Y. LAURANS, *What legal options for the international agreement on biodiversity in 2020? A first look at the possibilities/ Options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020: une première exploration*, IDDRI Policy brief, nr. 12, november 2018, https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/D%C3%A9cryptage/201811-IB1218EN-CBD%20post%202020_1.pdf.

Het biodiversiteitsverdrag voorziet in zijn artikel 30 in een procedure van vereenvoudigde en versnelde instemming met nieuwe bijlagen bij het verdrag. Elke partij die niet binnen één jaar aangeeft dat het *niet* kan instemmen met een nieuwe bijlage zal door de nieuwe bijlage gebonden zijn. In vergelijking met de optie van het aannemen van een nieuw protocol, zou het instemmingsproces op die manier gevoelig kunnen worden versneld en vermijden dat het verdrag met twee verschillende snelheden zou worden 'uitgevoerd'. Het verdrag bepaalt evenwel dat een nieuwe bijlage enkel betrekking kan hebben op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijke, technische of administratieve aard. De vraag rijst of het nieuwe post-2020 biodiversiteitskader tot dergelijke aangelegenheden zou kunnen worden beperkt, en of er consensus kan worden gevonden tussen de partijen om deze weg te bewandelen.

Het aannemen van een **beslissing door de Conferentie van de Partijen** bij het biodiversiteitsverdrag lijkt daarom in de huidige politieke context, wel de meest realistische optie. Een beslissing van de Conferentie van de Partijen maakt op zich natuurlijk geen verdragstekst uit, zoals dit bv. het geval zou zijn onder de opties van het aannemen van een nieuw protocol of een nieuwe bijlage bij het verdrag. Aangezien het evenwel gaat om een later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen over de uitlegging of de toepassing van het verdrag, zal met deze beslissing rekening moeten worden gehouden bij de uitlegging van het verdrag.¹⁰⁵ Aangezien de beslissingen van de CBD COP bij consensus worden aangenomen¹⁰⁶, wordt niet ingezien hoe een duidelijk engagement in een COP-beslissing juridisch gezien zou kunnen worden veronachtzaamd. Een COP-beslissing geformuleerd in ondubbelzinnige bewoordingen en bevestigd op het hoogste politieke niveau (*supra* nr. 18), zou aldus aanleiding kunnen geven tot een *de facto* verdragswijziging.

Tegen deze optie kan daarentegen worden ingebracht dat de twee voorgaande strategische plannen tevens als CBD COP-beslissing werden aangenomen, en dat dit vervolgens niet voldoende bleek om de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag te verwezenlijken. Vanuit de bezorgdheid om het strategisch plan post-2020 ditmaal wel te realiseren zou moeten worden gezocht naar een **geoptimaliseerd juridisch instrument** om alsnog tot een **betere uitvoering en handhaving** te komen. Dit is evenwel een oefening die op heden grotendeels afwezig is in de zoektocht naar een post-2020 globaal biodiversiteitskader. Er wordt wel gekeken naar het versterken van monitoring en review om de uitvoering korter op te kunnen volgen en bij te sturen.

24. Wat de **bottom-upaanpak** betreft, wordt bv. gedacht aan **vrijwillige biodiversiteitsengagementen**¹⁰⁷ op zowel statelijk als niet-staatelijk niveau en zowel individueel als in groep. Engagements die dan wel periodiek zouden moeten worden geëvalueerd, waarbij het proces mogelijk belangrijker zou zijn dan het initiële engagement. Over de eigenlijk vorm van dergelijke engagements of hun opvolging, is er echter nog niks beslist waardoor hun ontwikkeling en uitvoering momenteel nog alle kanten op kan.

25. Onder de vorige strategische plannen hebben de staten collectieve doelstellingen aangenomen: m.n. doelstellingen die door de verschillende staten *gezamenlijk* moeten worden bereikt. Dergelijke instrumenten van collectieve verantwoordelijkheid hebben natuurlijk als nadeel dat de verantwoordelijkheid van elke individuele staat in het bereiken van de collectieve doelstelling dreigt te worden verwaarloosd.¹⁰⁸ Verder bestaat er ook nauwelijks opvolging onder het verdrag waarbij staten worden geëvalueerd op het al dan niet bereiken van hun doelstellingen. De **rapportering** van de partijen onder het biodiversiteitsverdrag, de **beoordeling** hiervan en de **technische bijstand** om hiertoe te komen, zou onder het post-2020 globaal biodiversiteitskader best op een hoger niveau worden getild.

Vanuit dit oogpunt lijkt het logisch om te zoeken naar instrumenten waarbij de individuele verantwoordelijkheid van de staten kan worden gestimuleerd. Het hoeft niet te verwonderen dat hiervoor leentjebuurt wordt gespeeld bij het Akkoord van Parijs onder de UNFCCC, en dat bijgevolg wordt gedacht aan eenzijdige engagements van actoren, individueel of in groep. Dergelijke **eenzijdige juridische engagements** kunnen internationaal in werking treden zonder dat hiervoor – zoals dit het geval is voor multilaterale verdragen – eerst een bekrachtiging (waarvoor in de meeste staten een voorafgaande parlementaire goedkeuring wordt verondersteld¹⁰⁹) door een bepaald aantal staten vereist is. Een dergelijk gedecentraliseerd proces kan overigens belangrijk zijn om publieke en politieke steun te verwerven.

26. Voor wat betreft dergelijke engagements door staten, zien S. MALJEAN-DUBOIS en M. WEMAE-RE drie pertinente opties om deze engagements nader juridisch vorm te geven. Een eerste optie zou bestaan in het verhogen van de juridische effectiviteit van de National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs) (*supra* nr. 11). Artikel 6, a) van het biodiversiteitsverdrag verplicht de partijen om aan een dergelijke nationale biodiversiteitsplanning te doen. De optie zou erin bestaan om de juridische effectiviteit van deze plannen te verhogen door van

105. Artikel 31, lid 3, a) Weens verdragenverdrag 1969 en artikel 24, lid 4 CBD.

106. *Supra* voetnoot 86.

107. CBD COP-beslissing IV/34, § 11-12.

108. O.m. wegens het psychologische effect van spreiding van verantwoordelijkheid.

109. Zie bv. artikel 167 Grondwet en artikel 218 WVEU.



de partijen te vereisen dat ze hun doelstellingen en interne maatregelen neerleggen in een Grondwettelijk, wettelijke of reglementaire tekst, teneinde deze tegenstelbaar te maken in het interne recht. Een tweede optie zou erin bestaan dat de partijen uit hun NBSAP's strategische elementen halen die ze vervolgens voorstellen als kwalitatieve en kwantitatief meetbare engagementen in het bereiken van de globale doelstellingen. Het zou aldus om eenzijdige verbintenissen gaan die bindend zijn naar internationaal recht en die wegens het duidelijke, precies en onvoorwaardelijk karakter ook directe werking zouden kunnen hebben naar intern recht. Een derde optie zou erin bestaan om af te stappen van de NBSAP's en over te stappen op nationale bijdragen aan de globale biodiversiteitsdoelstelling, waarbij inspiratie zou kunnen worden gezocht in de artikelen 3 en 4 van het Akkoord van Parijs. Het vertrekpunt hiervoor zouden hierbij niet de NBSAP's zijn, maar wel de globale biodiversiteitsdoelstellingen.¹¹⁰

Daar waar de eerste twee opties zouden kunnen worden doorgevoerd via een beslissing van de CBD COP, lijkt volgens S. MALJEAN-DUBOIS en M. WEMAE-RE de derde optie daarentegen een protocol bij of een amendement van het biodiversiteitsverdrag te vereisen. Met hen kan natuurlijk worden ingestemd dat voor een volledig nieuw instrument in beginsel een nieuwe rechtsbasis in het verdrag vereist is. Al rijst de vraag of enerzijds artikel 6 CBD (dat de verplichting voor partijen bevat om een NBSAP op te stellen) op zich niet ruim genoeg is om tevens nationale bijdragen aan de globale biodiversiteitsdoelstelling te omvatten en of anderzijds er voor eenzijdige internationale verbintenissen van staten op zich wel een verdragsbasis nodig is? We menen dat een protocol of een amendement op zich niet nodig is, al zou natuurlijk veel afhangen van het rechtskader waarin men dergelijke nationale bijdragen aan de globale biodiversiteitsdoelstelling zou willen kaderen. Er mag evenmin uit het oog worden verloren dat mogelijke engagementen die losgekoppeld zouden worden van de NBSAP's moeilijker kunnen worden gefinancierd door het GEF gezien deze zich voor zijn financiering voornamelijk op de NBSAP's (als enige duidelijke verplichting onder het verdrag, naast de rapportering) baseert.

Onder elke van de drie opties is de transparantie van aangegane engagementen en het proces van opvolging ervan van primordiaal belang. Door het opnemen van de engagementen in een register zou transparant worden geïnformeerd naar het individueel engagement dat elke staat op zich heeft genomen, terwijl het

opvolgingsproces op zijn minst zou moeten duidelijk maken of alle individuele engagementen samen genomen wel voldoende zijn om de globale biodiversiteitsdoelstellingen te bereiken. Inspiratie voor dergelijke mechanismen zou bv. kunnen worden gezocht in het Akkoord van Parijs.

De drie opties geven een mooie indicatie van mogelijke richtingen waar naartoe kan worden gewerkt, al zal de creativiteit aan de onderhandelingstafel ongetwijfeld nog heel wat diverser zijn. Elk ander voorstel van juridisch instrument om de doelstelling van het biodiversiteitsverdrag ditmaal wel te realiseren is natuurlijk meer dan welkom ...

27. Ondertussen wordt al nagedacht over mogelijke Belgische vrijwillige engagementen met het oog op het behalen van de globale biodiversiteitsdoelstellingen. Hierbij wordt gedacht om bijzondere aandacht te besteden aan de volgende twee thema's: ten eerste, groene steden en gemeenschappen en ten tweede, duurzame consumptie en productie. Wat het eerste thema betreft, is de biodiversiteit in steden niet louter gericht op de biodiversiteit op zich, maar vooral op biodiversiteit voor de mens in de steden. We mogen uiteindelijk niet vergeten dat het biodiversiteitsverdrag mensgericht is: het gaat immers om het behouden en duurzaam gebruiken van biologische diversiteit ten behoeve van huidige en toekomstige generaties (*supra* nr. 5). Wat het tweede thema betreft, zit de uitdaging in het rekening houden met de globale voetafdruk van de Belgische consumptie en productie, ook buiten België. Beide onderwerpen zijn ook sterk gerelateerd aan de klimaatproblematiek bijvoorbeeld voor wat betreft mitigatie door het vermijden van ontbossing of adaptatie van steden aan extreme temperaturen.

De bedoeling is om bepaalde opportuniteiten of activiteiten onder partners, organisaties, industrie, de bredere bevolking, enz. te identificeren en te ondersteunen zodat deze een grotere impact kunnen hebben. Er lopen hiervoor reeds informele consultaties tussen de betrokken administraties en mogelijke partners om beloftevolle pistes te identificeren zowel op korte termijn (vóór COP 15) als middellange en lange termijn ter ondersteuning van het post-2020 biodiversiteitskader. Van zodra deze pistes in kaart zijn gebracht, zal worden getracht hiervoor het nodige draagvlak te creëren zowel politiek als bij het brede publiek zodat de uitvoering ervan ook breed kan worden ondersteund. Dit proces zit echter nog in een beginfase maar zal hopelijk leiden tot enkele concrete engagementen van Belgische actoren op COP 15.

110. *Supra* voetnoot 104.

IV. Als besluit, een oproep om mee na te denken over het juridische luik voor het post-2020 biodiversiteitskader

28. Wat betreft de opties voor het juridisch karakter voor zowel het post-2020 globaal biodiversiteitskader als voor de vrijwillige engagementen, is er echter zowel globaal, op EU, als op Belgisch niveau nog maar weinig vooruitgang geboekt. De geplande onderhandelingen binnen het verdrag voor de ontwikkeling van het post-2020 kader voorzien enkel inhoudelijke ontwikkelingen wat zou kunnen leiden tot een situatie waarbij de eigenlijke juridische discussie ofwel zal worden vermeden door *de facto* opnieuw voor een COP-beslissing te kiezen (zoals dit het geval was voor de COP 10-beslissing over het strategisch plan 2011-2020) ofwel pas zal losbarsten op de COP 15 zelf. In beide hypothesen: met alle gevolgen van dien! Gezien het belangrijk zal zijn om te vermijden dat eerdere fouten opnieuw worden gemaakt, lijkt het noodzakelijk om ook andere juridische pistes tijdig te bekijken en niet te wachten tot de laatste sessie in de onderhandelingen. Naast de vraag in welk(e) juridisch(e) bindend(e) instrument(en) het post-2020 kader zou kunnen worden verankerd (een protocol, een nieuwe bijlage, een COP-beslissing, eenzijdige internationaal bindende engagementen, ...), rijst de vraag welke juridische instrumenten in dit post 2020-kader kunnen worden aangewend om op een effectievere manier de doelstelling van het verdrag te realiseren (bv. NBSAP's als juridisch bindend engagement?

Betere – technische, financiële, ... – faciliterende mechanismen? Grondigere beoordelingsmechanismen? Misschien zelfs nalevingsmechanismen? ...).

Op intern niveau bestaan er wel al een aantal gestrenge juridische instrumenten voor de uitvoering van het biodiversiteitsverdrag, vooral van Europese origine: denk bv. maar aan de verplichting om een passende beoordeling op te stellen voor een vergunningsplichtige activiteit die een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone¹¹¹, of de verplichting tot uitroeiing of beheer van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten.¹¹² Maar deze instrumenten blijven eerder specifiek, en bleken overigens (op zich) evenmin in staat om de achteruitgang van de biodiversiteit binnen de Europese Unie, België en Vlaanderen een halt toe te roepen. In het biodiversiteitsverdrag werd al een nuttig instrument van een informatievergaring, planning, rapportering en evaluatiecyclus ingeschreven (*supra* nrs. 11 e.v.). De vraag rijst of deze cyclus niet naar een hoger niveau zou moeten worden getild, waarvoor inspiratie zou kunnen worden gezocht in bv. het Europese stabiliteits- en groeipact, zoals dit werd aangescherpt door het zgn. sixpack¹¹³ of in bepaalde nationale klimaatwetten.¹¹⁴

We doen dan ook een oproep aan juristen om mee te zoeken naar effectieve instrumenten op zowel globaal, Europees als nationaal niveau om de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag ditmaal effectief en tijdig te realiseren.

111. Artikel 36ter, § 3 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

112. Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

113. Zie o.m. artikel 121, 126, 136 VWEU Protocol 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, verordeningen (EG) 1466/97, (EG) 1467/97, 479/2009, (EU) 1173/2011, (EU) 1174/2011, (EU) 1176/2011, EU 473/2013, (EU) 472/2013 en richtlijn 2011/85/EU.

114. Bv. UK Climate Change Act 2008 en het Zweedse beleidskader en de Zweedse klimaatwet (Klimatlag (2017:720)).