

De rol van niet-statelijke actoren in verdragsregimes ter bescherming van biodiversiteit

Astrid Lenaerts

*Onder wetenschappelijke begeleiding van:
Prof. dr. J. Wouters*

INLEIDING

1. Lange tijd heeft de internationale gemeenschap vooral aandacht gehad voor de rol van staten in het bepalen van het internationale beleid. De laatste decennia brachten echter een kentering teweeg. Meer dan ooit in de menselijke geschiedenis worden dieren en planten met uitsterven bedreigd, waardoor de diversiteit van het leven op aarde in het gedrang komt.¹ Deze snelle achteruitgang van de wereldwijde biodiversiteit is te omvangrijk om alleen door staten of hun bestaande internationale instellingen te worden gedragen. Een andere route is nodig om deze crisis te bedwingen, en vereist inspanningen van de gehele *civil society*.

2. Onder het internationale milieurecht, dat gericht is op de belangen van de internationale gemeenschap, wordt de bijdrage van niet-statelijke actoren ervaren als cruciaal voor het streven naar globale oplossingen inzake natuurbeheer. Niet-statelijke actoren hebben hun impact bewezen met de snelheid en de manier waarop zij beleidsprocessen kunnen beïnvloeden.²

3. De probleemstelling werpt één overkoepelende onderzoeksvraag op, met name: “Welke rol vervullen niet-statelijke actoren in verdragsregimes ter bescherming van biodiversiteit?”

4. Om een antwoord op de centrale onderzoeksvraag (en de overige subonderzoeksvragen) te bekomen, zullen we eerst het begrip ‘biodiversiteit’ definiëren, volgend met een algemene bespreking van de werkwijze van de verschillende niet-statelijke actoren. Hierna zullen we hun betrokkenheid onderzoeken bij een aantal specifieke verdragen en documenten inzake biodiversiteit.

¹ *IPBES*, Media Release: Nature’s Dangerous Decline ‘Unprecedented’; Species Extinction Rates ‘Accelerating’, 2019, <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>.

² EUROPESE COMMISSIE, *Wat is biodiversiteit?*, 2019, http://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/biodiversity/index_nl.html.

5. De verdragen, die nader bekeken zullen worden, zijn het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit en het hierbij aanvullende Protocol van Nagoya, alsook het CITES-Verdrag. Er werd specifiek gekozen voor een bespreking van deze verdragsregimes, aangezien de CBD en het aanvullende protocol meer algemene akkoorden zijn die het behoud van duurzaam gebruik van biodiversiteit regelen, alsook de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen. Waar de CBD het eerste verdrag is dat de gehele verscheidenheid aan levensvormen op aarde omslaat, is het CITES-Verdrag specifiek gericht op de bescherming van de wilde levende dier- en plantensoorten. Het verdrag tracht te voorkomen dat deze soorten bedreigd en ondermijnd worden door de internationale handel. Het is hierdoor één van de eerste internationale verdragen dat het verband legt tussen de internationale handel en het beschermen van het milieu. Andere verdragen, die gericht zijn op het behoud van natuurlijke sites, zoals het Verdrag van Ramsar inzake het behoud van watergebieden en het Werelderfgoedverdrag ter bescherming van cultureel en natuurlijk werelderfgoed, zullen in dit werk buiten beschouwing gelaten worden.

6. Het werk zal aanvangen met de bespreking van enkele algemeenheden die kenmerkend zijn voor het biodiversiteitsregime. De eerste subonderzoeksvragen stellen dan ook de vraag naar wat we dienen te verstaan onder de kernbegrippen 'biodiversiteit' en 'niet-statelijke actoren'. Het betreffen zowel beschrijvende als definiërende onderzoeksvragen. Om deze begrippen te definiëren zal er in de eerste plaats een beroep gedaan worden op de wetgevende bronnen. In artikel 2 van de Convention of Biodiversity (CBD) vinden we bijvoorbeeld een definitie van het begrip 'biodiversiteit' en andere daaraan gelinkte begrippen. Wat betreft de definiëring en invulling van het begrip 'niet-statelijke actor' zal er eerder een beroep gedaan worden op de rechtsleer.

7. In het tweede hoofdstuk van dit werk proberen we een beeld te vormen over de niet-statelijke actoren, die een grote invloed uitoefenen op de verdragsregimes inzake biodiversiteit. We kijken naar de juridische status, onderzoeken de werkwijze (meer bepaald de beïnvloedingsstrategieën) alsook de evolutie van de niet-statelijke actoren. Dit hoofdstuk sluit voornamelijk aan bij de subonderzoeksvraag die een onderzoek doet naar hoe niet-statelijke actoren kunnen participeren en welke beleidsstrategieën ze hierbij kunnen aanwenden. Dit betreft een beschrijvende vraag waarbij er vooral op de bronnen van rechtsleer beroep wordt gedaan.

8. Een volgende subonderzoeksvraag luidt als volgt: "Hoe beïnvloeden niet statelijke actoren de vormgeving, doelstellingen, implementatie... van de verschillende verdragsregimes?" Deze beschrijvende vraag wordt beantwoord in de laatste hoofdstukken van dit werk, waarbij de verschillende verdragsregimes aan bod komen.

9. Zo wordt in het derde hoofdstuk het Biodiversiteitsverdrag (CBD) besproken, hét belangrijkste verdrag inzake biodiversiteit. Aan de hand van enkele concrete initiatieven belichten we de rol die niet-statelijke actoren spelen bij het verdrag.

10. Het Nagoya Protocol, een belangrijk complementair protocol bij de CBD, wordt in hoofdstuk vier uitvoerig besproken. We bespreken de rol van de niet-statelijke actoren bij het protocol, zowel in de onderhandelingsfase als in de implementeringsfase. Wat betreft de implementeringsfase wordt er belicht op welke manier bestaande initiatieven de uitvoering van de 'Access and Benefit-sharing-bepalingen' kunnen ondersteunen.

11. Hieropvolgend komt het CITES-Verdrag aan bod, aangezien het al decennialang zijn waarde heeft bewezen bij de bescherming van de fauna en flora. Ook hier onderzoeken we de invloed die niet-statelijke actoren uitoefenen.

12. Na het behandelen van bovenstaande elementen zal er ook een antwoord gevormd kunnen worden op de laatste onderzoeksvraag, die stilstaat bij de reden voor participatie van niet-statelijke actoren. Het betreft een verklarende onderzoeksvraag, waarbij er rekening wordt gehouden met de achterliggende motieven en eventuele bijkomstige effecten. Bij de zoektocht naar de verklaring wordt een externe benadering gehanteerd. Dit houdt in dat er een beroep gedaan wordt op externe informatie uit andere academische disciplines (geschiedenis, sociologie, ...) We staan immers stil bij de maatschappelijke gevolgen van participatie van niet-statelijke actoren.

13. De onderzoeksvragen in dit werk zijn niet louter beschrijvend, maar vertonen ook analytische en verklarende elementen. Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, verlaten we het traditionele juridische domein ten voordele van een multidisciplinaire aanpak, waarbij vaststellingen uit verscheidene academische disciplines (historische, sociaalwetenschappelijke, economische, ...) met elkaar gecombineerd worden. Er wordt echter overwegend vastgehouden aan de rechtswetenschappelijke discipline, van een echte integratie van de verschillende disciplines is dus geen sprake. Wél wordt er rekening gehouden met de juridische implicaties van de gegevens uit andere disciplines.

14. Aangezien dit werk geen traditioneel monodisciplinair onderzoek betreft, maar eerder een multidisciplinair onderzoek vormt, wordt er bij de analyse van de diverse bronnen gesteund op meerdere interpretatiemethodes. Het gaat met name om de grammaticale, teleologische en sociologische interpretatie waarbij er bij de teleologische interpretatie rekening gehouden wordt met de doelstellingen van de opstellers van de bron en bij de sociologische interpretatie met de sociale context.

15. Het doel van een multidisciplinaire benadering is het verkrijgen van een (maatschappelijk) inzicht in het onderwerp van dit werk, namelijk de rol die niet-staatelijke actoren kunnen vervullen bij de verschillende verdragsregimes inzake biodiversiteit. Er wordt hiervoor in dit werk voornamelijk gesteund op bronnen van rechtsleer, waarbij sociaalwetenschappelijke informatie gecombineerd wordt met rechtswetenschappelijke informatie. Het wisselen tussen het sociaalwetenschappelijke en het juridische domein biedt een breder perspectief en leidt tot een scherper inzicht. Deze benadering zou in die zin een meerwaarde moeten vormen ten opzichte van een louter juridisch onderzoek.

1. BIODIVERSITEITSREGIME

16. Op heden bestaan er honderden multilaterale milieuovereenkomsten, waarvan er talrijke volledig of gedeeltelijk gewijd zijn aan biodiversiteit. Twee verdragen springen echter in het oog, het CITES-verdrag en het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit oftewel het Biodiversiteitsverdrag.³

17. Artikel 2 van het Biodiversiteitsverdrag omschrijft ‘biologische diversiteit’ als *“de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen”*.⁴

18. De Europese Commissie, Afdeling Milieu stelt dat biodiversiteit *“een term is die we gebruiken om de rijkdom van de natuur aan te duiden. Het gaat om de grote verscheidenheid aan dieren, planten, habitats en genen. Biodiversiteit zorgt door de interactie met omgevingsfactoren voor ecosystemen waarin organismen kunnen leven, zoals bijvoorbeeld de mens”*.⁵

19. Andere bronnen omschrijven biodiversiteit oftewel biologische diversiteit als een graad van *“verscheidenheid aan levensvormen (soorten, genen...) binnen een gegeven ecosysteem, bioom of een gehele planeet”*.⁶ De biodiversiteit wordt vaak gebruikt als een indicator voor de gezondheid van een ecosysteem, waarbij de aanwezige biodiversiteit vergeleken wordt met historische gegevens of gegevens uit vergelijkbare gebieden.⁷

³ D.M. MCGRAW, “The CBD-Key Characteristics and Implications for Implementation”, *RECIEL* 2002, Vol. 11, No. 1, 20-21.

⁴ Art. 2 CBD.

⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Wat is biodiversiteit?*, 2019, http://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/biodiversity/index_nl.htm.

⁶ N. VAN DER KNAAP, *Geen leven zonder biodiversiteit*, Velsen-Zuid, Blue Bird Publishers, 2015, 204.

⁷ DE GROENE REKENKAMER, *Biodiversiteit*, 2019, <https://groene-rekenkamer.nl/biodiversiteit/>.

20. Het mondiale biodiversiteitsregime steunt op enkele basisbeginselen, waaronder het beginsel van ‘*intra-generational equity*’ (intergenerationele billijkheid) en het samenwerkingsbeginsel.⁸ Binnen dit regime, steunen de diverse multilaterale milieuverdragen doorgaans allen op eenzelfde institutionele structuur. Zo nemen deze verdragen meestal het karakter aan van een raamwerkverdrag waarbij ze een kader creëren voor de aanpak van een bepaald milieuprobleem.⁹ Het regime dat op basis van een multilateraal milieuverdrag tot stand komt, bestaat doorgaans uit een verdrag (het kaderwerk), één of meer protocollen, en een groot aantal besluiten van partijen ter uitvoering van het verdrag. Meestal wordt ook aan een aantal instellingen de bevoegdheid toegekend om de implementatie van het regime te bevorderen.¹⁰ Bij de uitwerking van de multilaterale milieuverdragen (MEA’s) en de implementatie van deze verdragen in ontwikkelingslanden spelen vooral internationale instellingen zoals de Wereldbank, het VN-Milieuprogramma (United Nations Development Programme, UNEP) enzovoort een belangrijke rol.¹¹

21. De institutionele structuur van de multilaterale verdragen is verder vrij eenvoudig, bestaande uit een secretariaat, een hoogst besluitvormend orgaan (*Conference of the Parties* oftewel COP) en een aantal subsidiaire organen. Al deze organen zijn onderling erg afhankelijk van elkaar.¹² De COP’s zijn vergaderingen of zittingen waarbij alle partijen samenkomen en waar er belangrijke besluiten worden genomen ter ontwikkeling en implementering van het regime. De beslissingen binnen de COP’s worden meestal bij consensus genomen, maar zullen in principe enkel juridisch bindend zijn indien het verdrag dit voorziet.¹³ Ondersteunend bij de COP’s bestaan er enkele subsidiaire organen, die doorgaans het voorbereidende werk uitvoeren. Elk orgaan beschikt over eigen bevoegdheden en vaak ook een eigen expertise.¹⁴ Verder is het ook mogelijk dat ad hoc groepen worden opgericht, die in de tijdspanne tussen de verschillende COP’s kunnen samenkomen.

⁸ M. GOOTE en E. HEY, “Internationaal milieurecht” in N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press 2007, 10, 21 en 24; Verklaring van Johannesburg, ‘Report of the World Summit on Sustainable Development’, Johannesburg, 2002; J. GUPTA, “The role of non-state actors in international environmental affairs”, *ZaöRV* 2003, 459-486.

⁹ M. GOOTE en E. HEY, “Internationaal milieurecht” in N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press 2007, 12.

¹⁰ R.R. CHURCHILL en G. ULFSTEIN, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law”, *AJIL* 2000, 623-659.

¹¹ UNEP, ‘Compliance Mechanisms Under Selected Multilateral Environmental Agreements’, Nairobi, UNEP, 2006, 21.

¹² O. FERRAJOLO, “Les reunions des etats parties aux traits relatifs à la protection de l’environnement”, *Revue Generale de Droit International Public* 2003, (73) 79 en 88.

¹³ R.R. CHURCHILL en G. ULFSTEIN, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law”, *AJIL* 2000, 626.

¹⁴ M. GOOTE en E. HEY, “Internationaal milieurecht” in N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press 2007, 12-13.

Voorbeelden hiervan zijn de ‘*ad hoc open ended working groups*’ en de ‘*ad hoc tribunal expert groups*’ (AHTEG).¹⁵

22. Ondersteunend bij het verdrag is er ook een secretariaat, dat ofwel een zelfstandige positie heeft, ofwel geleid wordt door een aan de VN gelieerde organisatie. Zo staat UNEP in voor het secretariaat bij het CITES-verdrag, het Verdrag van Wenen ter bescherming van de Ozonlaag en het Montreal Protocol, het Biodiversiteitsverdrag, en het Cartagena Protocol en nog enkele andere verdragen.¹⁶

23. Naast de genoemde instellingen spelen ook andere mondiale en regionale instellingen, alsmede niet-statelijke actoren een belangrijke rol bij de ontwikkeling en implementatie van MEA's. Dit is dan ook waar de focus zal liggen bij de verdere uitwerking van dit werk. Er zal gekeken worden naar de betrokkenheid van de niet-statelijke actoren in enkele van de belangrijke internationale milieuverdragen, waaronder het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit, het hierbij behorende Nagoya Protocol, en het CITES-verdrag.

2. NIET-STATELIJKE ACTOREN

2.1. DEFINITIE

24. Het internationale recht wordt beïnvloed door de betrokkenheid van niet-statelijke actoren. De *catch-all* term ‘niet-statelijke actor’ wordt gebruikt om te verwijzen naar een groot aantal internationale actoren die niet behoren tot de staatsstructuren, maar die toch op het internationale toneel actief zijn en die potentieel belangrijk zijn voor de internationale relaties.¹⁷ Dit is de meest ruime definitie die aan de term kan worden toegeschreven.¹⁸ Meer specifiek verwijst het naar de wetenschappelijke gemeenschap (experts, academici,

¹⁵ F. MAES en N. GOETEYN, “De ontwikkeling van de nalevingsmechanismen in multilaterale milieuverdragen: een bedreiging voor de klassieke geschillenregeling?” in I. BOONE et al. (eds.), *Librum Amicorum Hubert Bocken*, Brugge, Die Keure, 2009, 1; V. RÖBEN, “Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements” in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 4, 2000, (363) 368-370.

¹⁶ F. MAES en N. GOETEYN, “De ontwikkeling van de nalevingsmechanismen in multilaterale milieuverdragen: een bedreiging voor de klassieke geschillenregeling?” in I. BOONE et al. (eds.), *Librum Amicorum Hubert Bocken*, Brugge, Die Keure, 2009, 13.

¹⁷ B. ARTS, “International Policy Arrangements of State and Non-State Actors”, in B. ARTS, M. NOORTMANN en B. REINALDA (eds.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate, 2001, 41-58; F. FURTAK, *Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen: NGOs in der Weltpolitik*, München, tuduv, 1997, 132 p.; R. HIGGOTT, G. UNDERHILL en A. BIELER (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, London, Routledge, 2000, 301 p.

¹⁸ N. SANTARELLI, Non-State Actors, *Oxford Bibliographies*, 2013, <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0085.xml>; L. LANDMAN, en A. TEFTEDARJA, “Niet-statelijke actoren en individuen” in J. ROOD en R. DINNISSEN (eds.), *Een wereld in onzekerheid*, Clingendael Strategische Monitor, 2013, 98.

onderzoeksorganisaties, ...), non-profitorganisaties oftewel niet-gouvernementele organisaties, de industrie, de private sector, bedrijven, inheemse en lokale gemeenschappen, jongeren, ...¹⁹ Ook niet nader omschreven groeperingen en bewegingen kunnen door de term gedekt worden.

Hieronder zullen de verschillende niet-statelijke actoren besproken worden met enkele van hun kenmerken.

2.1.1. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's)

25. De voornaamste niet-statelijke actoren zijn de NGO's. De definitie en interpretatie van de term NGO varieert enorm.²⁰ Voor sommigen omvat de term 'NGO' vele verschillende types van organisaties die niet gouvernementeel zijn.²¹ We denken hierbij aan multinationals, nationale bevrijdingsgroepen, ... Anderen zijn dan weer van mening dat deze term slechts exclusief gebruikt kan worden om te verwijzen naar private non-profit organisaties.²²

26. NGO's die zich specifiek toespitsen op milieuaangelegenheden worden aangeduid met de term 'ENGO' (*environmental non-governmental organisations*). Hun focus ligt op het beschermen van natuurlijke rijkdommen. ENGO's kunnen verschillende vormen aannemen: ze kunnen federaties van internationale of nationale organisaties vormen (vb. Greenpeace), ze kunnen eveneens voorzien in een universeel/hybride lidmaatschap (vb. International Union for the Conservation of Nature), of een intercontinentaal (vb. BirdLife International) of regionaal (vb. African Wildlife Foundation) lidmaatschap. Onder ENGO's kunnen eveneens internationaal georiënteerde nationale groeperingen begrepen worden (vb. Centre for Science and Environment in India). Vele ENGO's zijn van kleinschalige organen uitgegroeid tot werkelijk globale organisaties.²³

27. Ondanks verwoede pogingen sinds het begin van de twintigste eeuw om NGO's te definiëren en hun juridische status te codificeren, bestaat er nog steeds geen internationaal aanvaarde conventie over *'the nature and law of NGOs'*. Tot op heden zijn er geen internationaalrechtelijke voorschriften die

¹⁹ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 60-78.

²⁰ L. LANDMAN en A. TEFTEDARIJA, "Niet-statelijke actoren en individuen" in J. ROOD en R. DINNISSEN (eds.), *Een wereld in onzekerheid*, Clingendael Strategische Monitor 2013, 98.

²¹ N. SANTARELLI, Non-State Actors, *Oxford Bibliographies*, 2013, <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0085.xml>.

²² K. MARTENS, "Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2010, Vol. 10, Issue 2, 2.

²³ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 501.

de oprichting, de voorwaarden en/of de juridische status van NGO's regelen.²⁴ Bijgevolg, zijn NGO's verplicht zich te onderwerpen aan de nationale regelgeving van de staat waarin ze zijn opgericht en gevestigd.²⁵ Deze wetgeving is natuurlijk verschillend van land tot land. Hierdoor zal ook de status waarop de organisaties zich kunnen beroepen variëren van land tot land.²⁶ Omwille van deze verschillen ontstaan er heel wat moeilijkheden wanneer NGO's grensoverschrijdend te werk willen gaan. Een NGO die op internationaal vlak wil opereren, zal immers onderworpen zijn aan verschillende nationale rechtssystemen. Tegelijkertijd, zullen ze niet kunnen ontsnappen aan de nationale jurisdictie, aangezien sommige intergouvernementele organisaties (waaronder de Verenigde Naties) vereisen dat NGO's een juridische status hebben wanneer ze een consultatieve rol willen aannemen.²⁷

28. We kunnen stellen dat er in het internationale recht nog steeds onduidelijkheid heerst omtrent de karakteristieken en juridische status van NGO's.²⁸ Tot nu toe moeten NGO's nog genoeg nemen met slechts een indirecte erkenning, bijvoorbeeld door verwijzingen in internationaalrechtelijke bronnen zoals het Millennium Rapport.²⁹

29. Toch spelen NGO's een zichtbare en actieve rol op het internationale toneel. Ze zijn werkzaam in verschillende domeinen, bijvoorbeeld op het vlak van mensenrechten, het milieu, vrede, educatie, militaire surveillance, ...³⁰ Kortom, de activiteiten en werkzaamheden van de NGO's omvatten het gehele spectrum van het internationale publieke leven.³¹

²⁴ S. CHARNOVITZ, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law* 1997, Vol. 18, Issue 2, 33.

²⁵ In de meeste landen wordt de wetgeving inzake "particuliere verenigingen" als basis gebruikt om NGO's te identificeren en de nodige erkenning te verlenen; K. MARTENS, "Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2010, Vol. 10, Issue 2, 2.

²⁶ K. MARTENS, "Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2010, Vol. 10, Issue 2, 21.

²⁷ H. RECHENBERG, "Non-governmental Organizations" in *Encyclopedia of Public International Law* 1997, Vol. 3, 614.

²⁸ A. FERARU, "Transnational Political Interests and the Global Environment", *International Organization* 1974, Vol. 28, Issue 1, 31.

²⁹ M. HEMPEL, *Die Völkerrechtssubjectivität Internationaler Nichtstaatlicher Organisationen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, 224 p.

³⁰ M. KECK en K. SIKKINK, *Activists beyond borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1998, xii + 228 p; J. SMITH et al. (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse (New York), Syracuse University Press, 1997, 311 p; J. BOLI en G. THOMAS (eds.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organisations Since 1875*, Stanford (California), Stanford University Press, 1999, 380 p.

³¹ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies 2002, 3.

30. Dat NGO's een belangrijke functie kunnen vervullen bij het opstellen van nieuwe internationale standaarden en het vormgeven of wijzigen van bestaande regelgeving is reeds door vele studies aangetoond.³²

31. Vooral omwille van hun expertise (knowhow) en ervaring wordt er gedurende de onderhandelingsfasen een beroep gedaan op de deelname van NGO's.³³ Doordat zij zich echt op het 'veld' bevinden, zijn zij in de beste positie geplaatst om relevante informatie te verzamelen, die dan aangehaald kan worden bij het opstellen, implementeren of handhaven van bepaalde regelgeving. Door op deze manier te werk te gaan of bepaalde misbruiken aan de kaak te stellen, kunnen NGO's de publieke opinie beïnvloeden en tegelijkertijd druk uitoefenen op intergouvernementele organisaties. Hierdoor kunnen NGO's op een indirecte wijze bijdragen aan een verbetering van de internationale standaarden.³⁴ Ze kunnen echter ook op een meer directe wijze bijdragen, bijvoorbeeld door zelf actief deel te nemen aan de onderhandelingsprocessen en ontwerpprocessen.³⁵

2.1.2. Industrie en private sector

32. Naast de NGO's, is een andere invloedrijke actor op het internationale toneel de private sector en industrie. Deze groep laat meestal op een indirecte wijze van zich horen door middel van lobbywerk op het nationale niveau. Desalniettemin is het mogelijk dat vertegenwoordigers van de industriewereld de 'waarnemersstatus' toegewezen krijgen tijdens internationale onderhandelingen.³⁶

33. Een rapport in *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* van 2010 wijst op het belang van de betrokkenheid van het bedrijfsleven in het hele proces omtrent de instandhouding en bescherming van de biodiversiteit.³⁷

³² K. MARTENS, "Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2010, Vol. 10, Issue 2, 1.

³³ K. MARTENS, "Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2010, Vol. 10, Issue 2, 4.

³⁴ P. SANDS, "The Role of Environmental NGOs in International Environmental Law", *Development* 1992, Vol. 2, 28.

³⁵ W. SCHOENER, "Non-Governmental Organizations and Global Activism: Legal and Informal Approaches", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1997, Vol. 4, Issue 2, 537-538; Report of the Secretary General, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty-First Century*, *UN Doc. A/54/2000* (2004). (Hierna Millennium Report) In het Millennium Rapport benadrukte wijlen Secretaris-Generaal Kofi Annan dat het versterken van de relatie tussen de Verenigde Naties en private actoren één van zijn prioriteiten vormde gedurende zijn mandaat.

³⁶ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *IJLSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 502.

³⁷ TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, Geneva, United Nations Environment Program, 2010, 36 p., <http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB%20Synthesis%20Report%202010.pdf>.

Afhankelijk van de draagwijdte van hun technologische en financiële middelen kunnen bedrijven en ondernemingen een sleutelrol spelen met zowel een positieve als negatieve impact op de biodiversiteit.³⁸

34. Het rapport stelt dat bedrijven meer gemotiveerd zijn om te investeren in de bescherming van biodiversiteit en ecosystemen als deze maatregelen de bedrijfsresultaten en reputatie ten goede zullen komen in de toekomst.³⁹ Het TEEB concludeert dat de bedrijven die een directe band hebben met de ecosystemen (tabaksindustrie of voedselsector) zich meer proactief tonen in het treffen van maatregelen inzake de bescherming van biodiversiteit. Zij worden immers als eersten geraakt en zien hun belangen direct aangetast. Ze zijn daarom bereid het globale probleem aan te pakken.⁴⁰ Er bestaat een evenredig verband tussen de mate waarin bedrijven geraakt worden door het verlies aan biodiversiteit en hun bereidheid om beleidsmaatregelen en acties te ondernemen.⁴¹ Concrete voorbeelden en werkzaamheden van niet-statelijke

³⁸ V. MAHIDHAR, et al., “Rethinking Emerging Market Strategies : From offshoring to strategic expansion”, Washington DC, *Deloitte Review Issue 4*, 2009, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/deloitte-review/issue-4/rethinking-emerging-market-strategies.html>; IPBES, Media Release: Nature’s Dangerous Decline ‘Unprecedented’; Species Extinction Rates ‘Accelerating’, 2019, <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>; T. BHATTACHARYA en S. MANAGI, “Contributions of the private sector to global biodiversity protection: case study of the Fortune 500 companies”, *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 2012, 9, 65-86, <https://doi-org.ezproxy.ub.unimaas.nl/10.1080/21513732.2012.710250>; J. METCALFE en F. VORHIES, Exploring the case for a green development mechanism, Bonn, Convention on Biological Diversity, 2010, <https://www.cbd.int/financial/doc/gdm-exploring-the-case-en.pdf>; M. WALPOLE *et al.*, “Tracking Progress Toward the 2010 Biodiversity Target and Beyond”, *Science* 2009, Vol. 325, Issue 5947, 1503-1504, https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/tracking_progress_toward_the_2010_biodiversity_target.pdf; S. VICKERMAN, “A State model for implementing stewardship incentives to conserve biodiversity and endangered species”, *The Science of the Total Environment* 1999, 240, 41-50, [https://doi.org/10.1016/S0048-9697\(99\)00318-6](https://doi.org/10.1016/S0048-9697(99)00318-6).

³⁹ TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, Geneva, United Nations Environment Program, 2010, 36 p., <http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB%20Synthesis%20Report%202010.pdf>.

⁴⁰ D. RONDINELLI en M. BERRY, “Environmental Citizenship in Multinational Corporations: Social Responsibility and Sustainable Development”, *European Management Journal* 2000, Vol. 18, Issue 1, 70-84, [https://doi.org/10.1016/S0263-2373\(99\)00070-5](https://doi.org/10.1016/S0263-2373(99)00070-5);

TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, Geneva, United Nations Environment Program, 2010, 36 p., <http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB%20Synthesis%20Report%202010.pdf>.

⁴¹ WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), *Biodiversity and business risk. A Global Risks Network briefing*, Geneva, World Economic Forum, 2010, <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/wef-biodiversity-and-business-risk.pdf>; TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, Geneva, United Nations Environment Program, 2010, 36 p., <http://doc.teebweb.org/wp>

actoren actief in deze (primaire) sectoren zullen besproken worden in Hoofdstuk 3 van dit werk.

2.1.3. *Wetenschappelijke gemeenschap*

35. Een derde invloedrijke actor is de wetenschappelijke gemeenschap. Zij wordt gezien als een autoritaire bron van informatie. Ze beïnvloedt het internationale besluitvormingsproces voornamelijk door middel van publicaties en beoordelingsrapporten. Daarenboven kan zij meestal genieten van een rechtstreekse lijn van communicatie in de onderhandelingen, waar zij over haar bevindingen mag rapporteren.⁴²

2.1.4. *Inheemse bevolkingsgroepen*⁴³

36. Om recht te doen aan de internationale consensusvorming is niet enkel de participatie van NGO's, internationale organisaties, de industrie en de wetenschappelijke wereld nodig, maar deze van de gehele *civil society*. Hiertoe behoren dus ook de inheemse bevolkingsgroepen.⁴⁴ Deze groep krijgt echter vaak te maken met procedurele belemmeringen. Meestal is de taalbarrière al de eerste struikelblok waarmee deze groep te maken krijgt.⁴⁵ Ook de interne politiek in hun land en de hiërarchie die er heerst, belemmeren hun betrokkenheid. Andere culturele en sociale barrières hebben te maken met de beperkte toegang tot educatie.⁴⁶

37. Lokale bevolkingsgroepen (inheemse bevolking) kunnen nochtans ook als 'experts' beschouwd worden, maar dan in hun eigen gebied. Zo beschikken zij over de nodige kennis inzake de lokale ecosystemen en andere lokale omstandigheden, die van belang zijn bij het construeren van een bepaald

content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20report/TEEB%20Synthesis%20Report%202010.pdf.

⁴² J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 503.

⁴³ E. BURLESON en D. PEI WU, "Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations", *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 194; F. FISCHER, *Citizens, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke University Press Books, 2002, 242-245.

⁴⁴ E. BURLESON en D. PEI WU, "Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations", *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 193.

⁴⁵ E. BURLESON en D. PEI WU, "Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations", *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 193.

⁴⁶ E. BURLESON, "Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations", *American Society of International Law Proceedings* 2010, Vol. 104, 325.

beleid.⁴⁷ Op deze manier draagt ook deze groep bij tot het bereiken van ‘good governance’ en ‘sustainable development’.⁴⁸

38. We kunnen concluderen dat *good governance* zowel de participatie van experts als van non-experts vereist.⁴⁹ Dergelijke collectieve participatie is echter pas constructief indien ze steunt op een basis van wederzijds respect.⁵⁰

2.1.5. Jongeren

39. Gemeenschapsparticipatie omvat ten slotte niet enkel de betrokkenheid van inheemse bevolkingsgroepen, maar ook van de jongeren.⁵¹ Jongeren spelen een groeiende rol bij het ontstaan van burgerbewegingen ‘nieuwe-stijl’. Dergelijke burgerbewegingen worden gekenmerkt door spontane netwerkverbanden. Sociale media worden ingezet om op korte tijd mensen te mobiliseren. Deze bewegingen hebben een grote maatschappelijke invloed en zijn in staat om overheden voor uitdagingen te plaatsen.⁵² Een voorbeeld hiervan zijn de klimaatmarsen in 2019, op initiatief van Youth for Climate. Er wordt vermoed dat deze burgerbewegingen in de toekomst een toenemende rol zullen spelen bij het vormgeven van beleid.⁵³ Hier zal echter niet verder op ingegaan worden in dit werk.

2.2. WETTELIJK KADER

40. Het probleem dat zich stelt is dat er vandaag geen robuust wettelijk kader bestaat waarop niet-statelijke actoren zich kunnen beroepen om werkelijke

⁴⁷ L. FORTMANN *et al.*, “At the Threshold Between Governance and Management: Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa”, *Public Administration and Development* 2001, Vol. 21, No. 2, 171; J. CLARKE en A. GERLAK, “Environmental Racism in the Sunbelt? A Cross-Cultural Analysis”, *Environmental Management* 1998, Vol. 22, 866; M. ARQUETTE *et al.*, “Holistic Risk-Based Environmental Decision Making: A Native Perspective”, *Environmental Health Perspectives* 2002, Vol. 110, No. 2, 259.

⁴⁸ E. BURLESON en D. PEI WU, “Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations”, *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 193; K. SMITH, “Fairness in Water Quality: A Descriptive Approach”, *Duke Environmental Law & Policy Forum* 1994, Vol. 4, 85.

⁴⁹ F. FISCHER, *Citizens, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke University Press Books, 2002, 242-245.

⁵⁰ D. DUTWIN, “The Character of Deliberation: Equality, Argument, and the Formation of Public Opinion”, *International Journal of Public Opinion Research* 2003, Vol. 15, Issue 3, 239-240; F. FISCHER, *Citizens, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke University Press Books, 2002, 242-245.

⁵¹ E. BURLESON en D. PEI WU, “Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations”, *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 203-205; S. GINWRITGHT, P. NOGUERA en J. CAMMAROTA (eds.), *Beyond Resistance! Youth Activism and Community Change*, New York and Abingdon, Routledge, 2006, 1-2.

⁵² L. LANDMAN en A. TEFTEDARIJA, “Niet-statelijke actoren en individuen” in J. ROOD en R. DINNISSEN (eds.), *Een wereld in onzekerheid*, Clingendael Strategische Monitor 2013, 98-100.

⁵³ S. WADDELL, *Global Action Networks. Creating Our Future Together*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, xiv-xv.

participatie af te dwingen. Wanneer niet-statelijke actoren tijdens de onderhandelingsfase van een verdragsregime de waarnemersstatus krijgen toegekend, houdt dit doorgaans in dat ze over de mogelijkheid beschikken om aan vergaderingen deel te nemen. Ze verkrijgen hiermee echter niet het recht om te stemmen.⁵⁴ Wél hebben ze het recht om tijdens de meetings van de partijen mondelinge of schriftelijke opmerkingen in te dienen. In sommige gevallen mogen ze zelfs voorstellen doen waarover gestemd zal worden, indien ze gesteund worden door een staat die partij is bij het verdrag in kwestie.⁵⁵

41. Deze vorm van participatie is in overeenstemming met hetgene gesteld wordt in de Almaty Guidelines inzake publieke participatie op internationale fora.⁵⁶

42. Bepaalde verdragen, waaronder de CBD, stellen echter beperkingen aan de participatiemogelijkheden van niet-statelijke actoren. Onder dit verdrag kunnen niet-statelijke actoren, die als waarnemer zijn erkend, enkel deelnemen aan de vergaderingen indien ze hiertoe zijn uitgenodigd door de voorzitter van de vergadering én op voorwaarde dat de partijen bij het verdrag geen veto hebben gesteld tegen de participatie.⁵⁷

43. De CBD is niet het enige verdrag dat dergelijke restrictieve elementen in de procedureregels heeft opgenomen. Ook in de Rules of Procedure bij het CITES-verdrag zijn dergelijke bepalingen terug te vinden.⁵⁸ Zo stellen de regels bij CITES dat de niet-statelijke actoren die als waarnemers deelnemen aan plenaire vergaderingen, comités en werkgroepen, moeten plaatsnemen op speciaal aangewezen zitgedeeltes. Ze mogen het gebied van de gedelegeerden enkel betreden indien ze hiervoor door een afgevaardigde of gedelegeerde worden uitgenodigd.⁵⁹ Dezelfde regels gelden voor vertegenwoordigers van de

⁵⁴ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 110.

⁵⁵ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 110.

⁵⁶ MOP2, Decision II/4, *Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums*, 2005, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.5.e.pdf>; E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 104. Hoewel deze richtlijnen voor een zo ruim mogelijke participatie pleiten, erkennen ze dat het soms nodig is dat de participatie wordt beperkt.
⁵⁷ Art. 23(5) CBD.

⁵⁸ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 111.

⁵⁹ Rule 13, Rules of Procedure of the Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 2016.

media.⁶⁰ Deze procedureregels, die in dergelijke afgezonderde zones voor de media en niet-statelijke actoren voorzien, wijzen op de beperkingen die gesteld worden aan de participatierechten van de niet-statelijke actoren om deel te nemen aan de formele besluitvormingsprocessen.⁶¹

44. We kunnen stellen dat participatie van niet-statelijke actoren in internationale beleidsvormingsprocessen nog steeds een ‘discretionaire’ beslissing blijft van de relevante organen en instituties. Zij bepalen of participatie van niet-statelijke actoren al dan niet mogelijk is en in welke mate.⁶² Waarom zouden deze instituties, gevestigde waarden, een wettelijke participatie van niet-statelijke actoren accepteren? Het antwoord hierop is te vinden in de voordelen die participatie van niet-statelijke actoren met zich meebrengt. Zo komt dergelijke betrokkenheid niet enkel de legitimiteit van de regelgeving ten goede, maar ook de effectiviteit.⁶³

45. Toch dient de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de staten genuanceerd te worden. In de praktijk oefenen de niet-statelijke actoren immers heel wat druk uit om gehoord te worden en betrokken te worden bij de beleidvormingsprocessen. Het zou naïef zijn om te geloven dat de macht enkel bij de staten ligt. Er is eerder sprake van een dialectische relatie tussen beiden, waarbij de niet-statelijke actoren soms het werk opknappen voor de staten (bijvoorbeeld omdat ze afhankelijk zijn van de financiële steun van de staten). Een andere keer zullen het de staten zijn die moeten zwichten voor de invloed van de niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld omdat zij zelf niet over de nodige technische expertise en knowhow beschikken). In sommige gevallen is de invloed en macht van de niet-statelijke actoren zo een overweldigend gebeuren dat staten en intergouvernementele organisaties geen andere keuze hebben dan hen participatierechten te verlenen en op deze wijze hun betrokkenheid te garanderen.⁶⁴

46. Het is waarschijnlijk nog te voorbarig en zelfs niet wenselijk om een algemene regelgeving op te stellen inzake ‘*non-state actor participation*’

⁶⁰ Rule 15, Rules of Procedure of the Conference of the Parties on the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 2016.

⁶¹ Art. XI(7) CITES; E. KIRK, “The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity”, in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 106 en 111.

⁶² C. RYNGAERT, *Working Paper No.42: Imposing International Duties on Non-State Actors and The Legitimacy of International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, 12-14; A. BOYLE en C. CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 57-61.

⁶³ F. FISCHER, *Citizens, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke University Press Books, 2002, 242-244.

⁶⁴ C. RYNGAERT, *Working Paper No.42: Imposing International Duties on Non-State Actors and The Legitimacy of International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, 11-13.

waaraan alle processen en instituties zich zouden moeten houden.⁶⁵ Echter, het zou onwijs zijn voor de instellingen en processen om het tij van de democratisering van internationale regelgeving te negeren.⁶⁶

47. Grainne de Burca⁶⁷ pleit dan ook voor een ‘*democratic-striving/democracy-developing approach*’.⁶⁸ In de praktijk zou dergelijke aanpak inhouden dat men eerst alle relevante belanghebbenden dient te identificeren. Het zijn deze belanghebbenden die vanaf het (prille) begin betrokken dienen te worden in het beleidsvormingsproces en de meetings die traditioneel gevoerd worden tussen de vertegenwoordigers van de staten en de internationale organisaties. Wat belangrijk is, is dat het systeem steeds open moet blijven, zodat het steeds mogelijk blijft om nieuwe actoren of belanghebbenden bij het proces te betrekken.⁶⁹ Soms worden de belangen immers pas gaandeweg duidelijk.⁷⁰ Opdat de legitimiteit en effectiviteit van de op te stellen regelgeving gegarandeerd wordt, is het dan niet enkel wenselijk, maar ook noodzakelijk om deze nieuwe belanghebbenden eveneens bij het proces te betrekken.⁷¹ Een belangrijke nuance bij dit democratische beleidsvormingsproces is dan ook dat de participatierechten en belangen niet onvoorwaardelijk vastgelegd mogen worden, maar zich moeten kunnen ontwikkelen in het licht van nieuwe internationale uitdagingen en veranderende publieke belangen.⁷²

48. Volgens deze visie dienen dus alle belanghebbenden bij het proces betrokken te worden en inherent over bepaalde participatierechten te beschikken, waardoor de mogelijkheid tot participeren van deze actoren niet langer afhankelijk gesteld wordt van de gevestigde waarden (de staten en intergouvernementele organisaties).⁷³

⁶⁵ A. BOYLE en C. CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 57-61.

⁶⁶ C. RYNGAERT, *Working Paper No.42: Imposing International Duties on Non-State Actors and The Legitimacy of International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, 12.

⁶⁷ Grainne de Burca is professor aan de NYU School of Law en co-editor-in-chief van *International Journal of Constitutional Law (ICON)*. Ze is eveneens lid van de redactie van de *European Law Journal* en de *American Journal of International Law*.

⁶⁸ G. DE BURCA, “Developing Democracy beyond the State”, *Columbia Journal of Transnational Law* 2008, Vol. 46, No. 2, 133.

⁶⁹ G. DE BURCA, “Developing Democracy beyond the State”, *Columbia Journal of Transnational Law* 2008, Vol. 46, No. 2, 134.

⁷⁰ C. RYNGAERT, *Working Paper No.42: Imposing International Duties on Non-State Actors and The Legitimacy of International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, 13; G. DE BURCA, “Developing Democracy beyond the State”, *Columbia Journal of Transnational Law* 2008, Vol. 46, No. 2, 134.

⁷¹ A. BUCHANAN en R. KEOHANE, “The Legitimacy of Global Governance Institutions”, *Ethics and International Affairs* 2006, Vol. 20, Issue 4, 405.

⁷² G. DE BURCA, “Developing Democracy beyond the State”, *Columbia Journal of Transnational Law* 2008, Vol. 46, No. 2, 129-136.

⁷³ M. NOORTMANN, “Non-State Actors in International Law”, in B. ARTS, M. NOORTMANN en B. REINALDA (eds.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate, 2001, 66.

49. Deze visie stemt (nog) niet overeen met de werkelijkheid. Tot op heden ontbreekt een wettelijk kader, en is er meestal nog steeds sprake van ‘*ad hocism*’. Dit houdt in dat het in de praktijk nog steeds de instituties zelf zijn die bepalen aan welke niet-statelijke actoren ze participatierechten willen verlenen en hoe ver deze participatierechten reiken.⁷⁴

2.3. BEÏNVLOEDINGSSTRATEGIEËN

50. Globalisatie heeft ertoe geleid dat niet-statelijke actoren een steeds belangrijkere rol spelen in de internationale politiek.

51. Meerdere bronnen van het internationale recht inzake biodiversiteit (vb. Agenda 21, Convention on Biological Diversity...) onderstrepen het belang dat wordt gehecht aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en andere niet-statelijke actoren.⁷⁵

52. Niet-statelijke actoren beschikken over heel wat mogelijkheden om de internationale politieke processen te beïnvloeden. Staten en niet-statelijke actoren bezitten elk een andere vorm van macht. In tegenstelling tot staten, die over ‘*hard power*’ beschikken om hun doel te bereiken, ligt de macht van niet-statelijke actoren in het gebruik van andere strategieën.⁷⁶ Het potentieel van niet-statelijke actoren ligt voornamelijk in⁷⁷:

- het verzamelen, verspreiden en analyseren van informatie
- het participeren in beleidsontwikkeling (agendasetting en normcreatie)
- het implementeren van beleidsmaatregelen (normimplementatie)
- het beoordelen en monitoren van de naleving van milieuafspraken

⁷⁴ C. RYNGAERT, *Working Paper No.42: Imposing International Duties on Non-State Actors and The Legitimacy of International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, 19; B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance” in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 20.

⁷⁵ UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Agenda 21*, New York, United Nations, 1992, chapter 27, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>; Convention on Biodiversity, Rio de Janeiro 5 juni 1992.

⁷⁶ G. NORDEN, *Overtuigings tactieken van niet-statelijke actoren: Een case study van UNAIDS*, onuitg. Bachelorthesis, Politicologie Universiteit Leiden, 2014, 6.

⁷⁷ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance” in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 1-2.

- het bepleiten/behartigen van milieubelangen (dit kan aan de hand van zowel informele als formele strategieën, bijvoorbeeld lobbying, *advocating*, ...)

53. De strategieën staan niet los van elkaar, maar kunnen elkaar overlappen.⁷⁸ Een voorbeeld hiervan is het Living Planet Report, een initiatief van WWF en UNEP-WCMC ter ondersteuning van de implementatie van de CBD.

54. Met de juiste informatie en beleidsrelevante kennis kunnen niet-statelijke actoren de besluitvorming van staten beïnvloeden. Het gaat hier zowel om betrouwbare feiten, statistische informatie alsook technische informatie. Het zijn ook de zienswijzen en ideeën van niet-statelijke actoren waarop de beleidsmakers zich kunnen baseren.⁷⁹ Informatie is de sleutel tot succes voor niet-statelijke actoren en komt ook de kwaliteit, autoriteit en legitimiteit van de beleidskeuzes van de overheden ten goede.⁸⁰ Een voorbeeld waarbij NGO's en andere niet-statelijke actoren, zoals academische instellingen, de rol van informatieverstrekkers op zich hebben genomen en alzo ook hielpen bij de monitoring van de toepasselijke regelgeving was bij de Global Environment Outlook (GEO) en het UN Millennium Ecosystem Assessment.⁸¹ Deze processen zullen later in dit werk worden besproken. We kunnen deze vorm van beïnvloeding kwalificeren als informatiepolitiek, waarbij niet-statelijke actoren gebruik maken van hun status als betrouwbare bron van informatie.⁸² De publieke opinie hecht meer belang aan de informatie die door niet-statelijke actoren (voornamelijk NGO's) wordt verstrekt dan door de overheden. Al te vaak worden overheden ervan verdacht informatie strategisch te misbruiken in hun eigen belang.⁸³

55. De laatste decennia spelen niet-statelijke actoren ook een steeds actievere rol in de processen van agendasetting en beleidsvorming. Ze spelen een belangrijke rol bij het informeren van de samenleving, de overheden en internationale organisaties van spraakmakende kwesties.⁸⁴ Deze capaciteit van

⁷⁸ B. ARTS, "Non-state actors in global governance: Three faces of power", *Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter* 2003, No. 2003/4, 18.

⁷⁹ B. ARTS, "Non-state actors in global governance: Three faces of power", *Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter* 2003, No. 2003/4, 18.

⁸⁰ M. KECK en K. SIKKINK, *Activists beyond borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1998, 18-21.

⁸¹ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 11-12.

⁸² M. KECK en K. SIKKINK, *Activists beyond borders : Advocacy networks in international politics*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1998, 18-21.

⁸³ G. NORDEN, *Overtuigingsstactieken van niet-statelijke actoren: Een case study van UNAIDS*, onuitg. Bachelorthesis, Politicologie Universiteit Leiden, 2014, 8; M. BOSTRÖM en K. TAMM HALLSTRÖM, "NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting", *Global Environmental Politics* 2010, Vol. 10, No. 4, 45-46.

⁸⁴ G. PORTER, *Global Environmental Politics*, Oxford, Westview Press, 2000, 61-78.

niet-statelijke actoren om bepaalde punten op de globale agenda te plaatsen, komt ook hun potentieel om in latere fases van de besluitvorming te participeren ten goede.⁸⁵

56. Ook tijdens de implementeringsfase zijn niet-statelijke actoren bijzonder nuttig in operationele context.⁸⁶ Implementatie of tenuitvoerlegging slaat op de maatregelen die genomen worden teneinde internationale verdragen werkzaam te maken.⁸⁷ Niet-statelijke actoren voorzien in een passende implementatie, aangepast aan de specifieke omstandigheden, iets waar overheden meestal niet in slagen.⁸⁸ Dit geldt zeker met het oog op het beheren van natuurlijke rijkdommen. Deze activiteit wordt het best overgelaten aan lokale organisaties, die een belang hebben bij de lokale milieumomstandigheden en vrij zijn van de tegenstrijdige eisen van regeringen.⁸⁹ Een ander praktijkvoorbeeld waarbij NGO's een sleutelrol speelden bij de implementering, was bij de implementatie van de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). TRAFFIC, een samenwerkingsverband tussen de NGO's WWF en IUCN, werd opgericht om het CITES-Secretariaat te ondersteunen bij de implementering van het verdrag.⁹⁰ TRAFFIC heeft zich bijzonder succesvol getoond in het verzamelen van data, het stellen van grondig onderzoek en het uitvoeren van veldwerk. Omwille van de kritische informatie en analyses die het biedt, ontpopte TRAFFIC zich als een belangrijke hulpbron voor overheden en andere NGO's. Bovendien stimuleert TRAFFIC op deze manier ook de overheden om hun verplichtingen onder het verdrag na te komen en initiatieven inzake duurzame handel te garanderen.⁹¹ Meer gedetailleerde informatie over dit samenwerkingsverband TRAFFIC zal verder in dit werk aan bod komen.

⁸⁵ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 15; P. SIMMONS, "Learning to Live with NGO's", *Foreign Policy* 1998, 82-96.

⁸⁶ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 16.

⁸⁷ M. FAURE en J. LEFEVRE, "De naleving van internationale milieuverdragen" in K. DEKETELAERE, M.G. FAURE en G. VERHOOSSEL (eds.), *Grensoverschrijdende milieuproblemen: uitdagingen voor de nationale en internationale rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 1998, (167) 169.

⁸⁸ P. SIMMONS, "Learning to Live with NGO's", *Foreign Policy* 1998, 82-96.

⁸⁹ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 16.

⁹⁰ A. ROSSER, M. HAYWOOD en D. HARRIS (eds.), *CITES: A Conservation Tool*, Cambridge, IUCN Species Survival Commission, 2001, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/CITES-030.pdf>.

⁹¹ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental*

57. Betrokkenheid bij het implementeren en het monitoren van beleidsmaatregelen kan gekwalificeerd worden als een vorm van hefboompolitiek en verantwoordingspolitiek, waarbij de machtige verdragsactoren onder druk geplaatst worden en verantwoordelijk kunnen worden gehouden door de niet-statelijke actoren.⁹² Monitoring binnen het biodiversiteitsregime is een techniek waarbij de staat van een bepaald ecosysteem op regelmatige wijze wordt gemeten. Er wordt hierbij bestudeerd welk effect menselijke activiteiten hebben op de natuurlijke ecosystemen. De informatie die door monitoring wordt verworven, kan als wetenschappelijk gegeven gebruikt worden ter verbetering en aanpassing van bestaande milieustandaarden, alsook ter creatie van nieuwe bepalingen.⁹³ Staten zijn afhankelijk van de monitoring van niet-statelijke actoren, daar de staten zelf niet over de bevoegdheid beschikken om zich te mengen in interne aangelegenheden van andere staten en om interstatelijke controles uit te voeren.⁹⁴ Niet-statelijke actoren, en dan voornamelijk NGO's, zijn niet aan dergelijke regels onderworpen. Door hun bevindingen tijdens het monitoren, kunnen de niet-statelijke actoren druk uitoefenen op de beleidsvorming door de traditionele besluitmakers. Wanneer immers blijkt dat de staten zich niet houden aan de gestelde normen, kunnen de niet-statelijke actoren overgaan tot '*naming and shaming*' om de staten alsnog aan de normen te doen conformeren. Op deze manier kunnen niet-statelijke actoren ook bijdragen aan de handhaving van internationale regelgeving.⁹⁵ Handhaving of afdwinging kan doorgaans omschreven worden als het geheel van internationale stimulansen met het oog op naleving.⁹⁶

58. NGO's maken gebruik van zowel formele als informele wegen voor hun participatie- en lobbydoelinden. NGO's kiezen hun strategieën op basis van

Governance: Options & Opportunities, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 12-13; TRAFFIC, *About us*, 2019, <https://www.traffic.org/>.

⁹² G. NORDEN, *Overtuigingsacties van niet-statelijke actoren: Een case study van UNAIDS*, onuitg. Bachelorthesis, Politicologie Universiteit Leiden, 2014, 9; M. KECK en K. SIKKINK, *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1998, 18-24.

⁹³ U. BEYERLIN en T. MARAUHN, *Law making and law enforcement in international environmental law after the 1992 Rio conference*, Berlin, Schmidt, 1997, 99; K. SACHARIEW, "Promoting compliance with international legal standards: reflections on monitoring and reporting mechanisms" in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 2, 1991 (31) 34-36.

⁹⁴ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 17.

⁹⁵ B. ARTS, "Non-state actors in global governance: Three faces of power", *Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter* 2003, No. 2003/4, 18; M. KECK en K. SIKKINK, *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1998, 24-25.

⁹⁶ E. BROWN WEISS, "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths", *U. Rich. L. Review*, 1998-1999, Vol. 32, Issue 5, (1555) 1564.

haalbaarheid, effectiviteit, beschikbare menskracht en financiële middelen. Ook de fase waarin men zich bevindt is van belang. Meestal kiezen NGO's voor een combinatie van strategieën. Een geslaagde lobbyactiviteit bestaat uit een combinatie van onderzoeken en contacten leggen met andere belanghebbenden enerzijds en onderhandelen en compromissen sluiten anderzijds.⁹⁷

59. Het internationale politieke proces is een complex geheel en omvat een dynamisch speelveld. NGO's slagen er echter over het algemeen goed in om dit speelveld volledig te overzien.⁹⁸ Politieke processen waarbij NGO's (en andere niet-statelijke actoren) betrokken zijn geweest, weerspiegelen een breder spectrum aan meningen en standpunten en zijn hierdoor beter in staat oplossingen te bieden.⁹⁹ We kunnen stellen dat niet-statelijke actoren zeer succesvol kunnen zijn bij het uitoefenen van hun beïnvloedingsstrategieën. Door de niet-statelijke actoren op formele wijze te betrekken bij de besluitvormings- en implementeringsprocessen, worden de staten genoodzaakt rekening te houden met hun belangen.

60. Wat betreft deze formele participatie van niet-statelijke actoren, zijn er verschillende evolutiefases merkbaar.¹⁰⁰ In een eerste fase vervullen de actoren vooral een raadplegingsfunctie, zoals voorzien in het Handvest van de Verenigde Naties (1945) en de ECOSOC-resolutie van 1968.¹⁰¹ De actoren worden geraadpleegd in het onderhandelingsproces van internationale overeenkomsten, doch hun invloed blijft beperkt.¹⁰² In een latere fase gedragen de actoren zich al meer als *'behind the scene'* managers met een toenemende invloed. Dit kan gestaafd worden door te verwijzen naar de rol die IUCN (International Union for Conservation of Nature) vervulde in het opstellen van de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) en de Convention on Biological Diversity (CBD). In een derde fase nemen de niet-statelijke actoren een nóg prominentere rol in. Ze kunnen nu rekenen op bescherming en *empowerment* van internationale verdragen.¹⁰³ Dit leidt ertoe dat er actoren ontstaan die zó

⁹⁷ RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING (RMO), *Advies 28 betreffende Europa als sociale ruimte: Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie*, Den Haag, april 2004, 146-149.

⁹⁸ M. VAN SCHENDELEN, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, 135-137.

⁹⁹ M. VAN SCHENDELEN, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, 145.

¹⁰⁰ J. GUPTA, "The role of non-state actors in international environmental affairs", *ZaöRV* 2003, 459-462.

¹⁰¹ J. GUPTA, "The role of non-state actors in international environmental affairs", *ZaöRV* 2003, 462-463.

¹⁰² P. WILLETS, "Pressure Groups as Transnational Actors" in P. WILLETS (ed.), *Pressure Groups in the Global System*, New York, Palgrave Macmillan, 1982, 11.

¹⁰³ J. GUPTA, "The role of non-state actors in international environmental affairs", *ZaöRV* 2003, 459-462.

actief worden dat ze het recht in eigen handen nemen en hun eigen regels aannemen. We denken hierbij aan de Internationale Organisatie voor Standaardisatie.¹⁰⁴ Dit is een internationale organisatie die instaat voor het creëren van industriële en commerciële normen.¹⁰⁵ In een laatste fase worden de niet-statelijke actoren volwaardige partners naast de statelijke actoren in het opstellen en aannemen van beleidsmaatregelen.¹⁰⁶

61. De opkomst van de niet-statelijke actoren brengt vanzelfsprekend heel wat verschuivingen met zich mee. Het zijn niet langer enkel de staten die over de macht beschikken, maar ook de niet-statelijke actoren laten hun invloed gelden, en dit op meerdere fora. Deze ontwikkelingen worden hiernavolgend toegelicht.

2.4. GEVOLGEN OPKOMST NIEUWE NIET-STATELIJKE ACTOREN

2.4.1. *Verschuivingen in de locus of governance*

62. Een gevolg van het ontstaan van nieuwe niet-statelijke actoren is dat er verschuivingen hebben plaatsgevonden inzake de ‘locus’ van de beleidsvorming. De eerste verschuiving is deze van de traditionele arena’s naar de rechtbanken. Dit is zeker merkbaar bij de problematiek inzake het klimaat. In de Verenigde Staten hebben reeds verscheidene niet-statelijke actoren gerechtelijke procedures opgestart tegen de regering.¹⁰⁷ Er is ook een shift merkbaar van het nationale niveau naar het supranationale niveau (vb. Europese Unie). Door middel van privatisering is er bovendien een shift merkbaar naar de private sector. Het beleid inzake transport, energie, water, elektriciteit komt in handen te liggen van private actoren.¹⁰⁸

2.4.2. *Verschuivingen in de types van bestuurspatronen*

63. Bovenop het ontstaan van niet-statelijke actoren en een verschuiving in de fora van besluitvorming, zijn er eveneens verschuivingen merkbaar in de traditionele besluitvormingsstructuren en bestuurspatronen.

¹⁰³ J. GUPTA, “The role of non-state actors in international environmental affairs”, *ZaöRV* 2003, 464-469.

¹⁰⁴ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 504.

¹⁰⁵ ISO, *All about ISO*, 2019, <https://www.iso.org/about-us.html>.

¹⁰⁶ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 504.

¹⁰⁷ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 504-505.

¹⁰⁸ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 505.

64. Van ‘*government to governance*’. Er zijn verschillende types van bestuurspatronen: horizontale, verticale, diagonale en parallelle.¹⁰⁹ De horizontale patronen slaan op de relaties tussen staten onderling. De verticale patronen verwijzen naar de hiërarchische relaties binnen staten (gemeentes, provincies, ...), maar kunnen eveneens slaan op de relatie tussen staten en het supranationale niveau. Diagonale relaties staan voor de manier waarop de staten met niet-statelijke actoren omgaan.¹¹⁰ Dit soort relaties worden tegenwoordig steeds belangrijker. Immers, wanneer de macht van de staten afneemt, verschuift de verantwoordelijkheid naar de niet-statelijke actoren. Een voorbeeld waarbij diagonale samenwerkingsverbanden vorm kregen, was op de World Summit on Sustainable Development.¹¹¹ Parallelle relaties verwijzen naar de initiatieven die door de niet-statelijke actoren zelf worden genomen. Deze initiatieven worden soms beschouwd als een soort van publiciteitsstunt of een manier om het optreden van de overheid te voorkomen. Het gaat hier dan om een vorm van zelfregulering.¹¹² Een voorbeeld van dergelijke parallelle initiatieven is het systeem inzake duurzaamheidslabels en -certificatie.

65. We kunnen concluderen dat waar voorheen vooral de nadruk lag op horizontale bestuurspatronen en overeenkomsten, er tegenwoordig ook verticale, diagonale en parallelle relaties ontwikkeld worden. Een voorbeeld waarbij dergelijke relaties vorm kregen was tijdens de World Summit On Sustainable Development te Johannesburg.

a. World Summit on Sustainable Development

66. De World Summit on Sustainable Development (WSSD) was een belangrijke conferentie inzake duurzame ontwikkeling die plaatsvond in Johannesburg in 2002.¹¹³ Deze bijeenkomst bracht een overweldigend aantal deelnemers samen, waaronder staatshoofden en regeringsleiders, nationale afgevaardigden, leiders van NGO's en het bedrijfsleven, ...¹¹⁴ Deze top werd gehouden om het verlies aan biodiversiteit, veroorzaakt door menselijke activiteiten, onder de aandacht te brengen. Directe acties voor de bescherming van natuurlijke rijkdommen zijn noodzakelijk om zo het voortbestaan van

¹⁰⁹ J. TORFING *et al.*, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 85-103.

¹¹⁰ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 508.

¹¹¹ J. GUPTA, “The role of non-state actors in international environmental affairs”, *ZaöRV* 2003, 472-477.

¹¹² J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 508.

¹¹³ UN, World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg Summit, 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wssd>.

¹¹⁴ U. BEYERLIN en M. REICHARD, “The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment”, *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 216-217.

toekomstige generaties veilig te staan.¹¹⁵ De vijf sleutelthema's betroffen de problematiek inzake water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit.¹¹⁶

67. De conferentie leidde tot de aanname van een beleidsdocument (Type 1 Agreement) tussen de verschillende staten, alsook tot een aantal Type 2 Agreements.¹¹⁷ Dit zijn overeenkomsten tussen staten en niet-statelijke actoren.¹¹⁸

68. Het Type 1 Agreement is een voorbeeld van een horizontaal beleidsdocument, aangezien het is aangenomen door (en van toepassing is op) de verschillende deelnemende staten. Het is echter een erg zwak document, aangezien het geen formeel bindend karakter heeft en geen afdwingbare verplichtingen aan de staten oplegt.¹¹⁹ Dit maakte duidelijk dat er nood was aan een ander type overeenkomst, een overeenkomst die de relatie met niet-statelijke actoren zou regelen.¹²⁰ Dit leidde tot het opstellen van de Type 2 Agreements, op basis waarvan de sociale actoren de mogelijkheid hebben samenwerkingsverbanden met elkaar aan te gaan om alzo de specifieke doelstellingen te bereiken. Deze overeenkomsten zijn een vorm van diagonale overeenkomsten. De Type 1- en Type 2-overeenkomsten verhouden zich tot elkaar in die zin dat de Type 2 initiatieven geacht worden bij te dragen aan het bereiken van de Type 1-doelstellingen.¹²¹

69. Dankzij de mogelijkheid om Type 2 overeenkomsten te sluiten, verwerven de niet-statelijke actoren een zekere *empowerment*.¹²² Het feit dat ook deze overeenkomsten slechts een vrijwillig (en dus niet-bindend karakter) hebben, toont echter aan dat er nog steeds gebreken in het systeem bestaan.¹²³

¹¹⁵ UN, World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg Summit, 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wssd>.

¹¹⁶ U. BEYERLIN en M. REICHARD, "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 218; UN, World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg Summit, 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wssd>.

¹¹⁷ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 504; J. GUPTA, "The role of non-state actors in international environmental affairs", *ZaöRV* 2003, 472-477; U. BEYERLIN en M. REICHARD, "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 217.

¹¹⁸ U. BEYERLIN en M. REICHARD, "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 213.

¹¹⁹ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 511.

¹²⁰ U. BEYERLIN en M. REICHARD, "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 227-228.

¹²¹ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 511.

¹²² U. BEYERLIN en M. REICHARD, "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Heidelberg Journal of International Law* 2003, Vol. 63, 235.

¹²³ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 512.

b. Duurzaamheidslabels en -certificatie

70. Ondanks het toenemend aantal wetgevingen inzake milieuaangelegenheden op het supranationale, regionale en internationale niveau, hebben vele sociale actoren het gevoel dat dit niet voldoende is om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te bereiken. Bijgevolg scharen ze zich achter het ontwikkelen van parallelle initiatieven.¹²⁴ Het gaat bijvoorbeeld om duurzame regelingen en programma's met als doel productieprocessen op dergelijke manier te beïnvloeden dat er voldaan wordt aan de duurzaamheidsvoorwaarden.¹²⁵ Er wordt *in concreto* gebruikt gemaakt van duurzaamheidslabels en certificatieschema's. De eerste stap bij het ontwikkelen van dergelijke regelingen is het vaststellen van normen en standaarden en het uiteenzetten van de criteria waaraan de aanvragers van een label of certificaat moeten voldoen. Het is in deze stap dat er een rol is weggelegd voor de niet-statelijke actoren. De producten, goederen en diensten die aan de nodige criteria voldoen, krijgen het certificaat of label toegekend.¹²⁶

71. De vragen die we ons hierbij kunnen stellen is hoe duurzaam deze regelingen in werkelijkheid zijn. Worden de bepalingen inzake *good governance* (legitimiteit, transparantie, participatie, toerekenbaarheid, doeltreffendheid, ...) in acht genomen? Hoe verhouden deze regelingen zich tot het internationale recht, de internationale handel en de toegang tot de markt?¹²⁷

72. Wat betreft de verenigbaarheid met internationale recht stellen zich niet meteen problemen aangezien de regelingen inzake het toekennen van de labels en certificaten worden opgesteld na het voeren van onderhandelingen.¹²⁸ Wat betreft de impact op de internationale handel en de markttoegang dienen wél enkele opmerkingen gemaakt te worden. Het bestaan van dergelijke regelingen maakt het voor consumenten mogelijk om de verschillende producenten met elkaar te vergelijken en te kiezen voor diegene die het best voldoet aan de voorwaarden. Dit plaatst vooral de producenten uit de ontwikkelingslanden in het nadeel, daar zij kleinschaliger te werk gaan en niet beschikken over de nodige kennis en middelen om aan de (hoge) standaarden te voldoen. Deze landen zijn bovendien al vaak door de Westerse wereld aan quota's onderworpen waarbij ze slechts een beperkte

¹²⁴ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 511-512.

¹²⁵ M. CAMPINS (eds.), *Sustainability Labelling and Certification*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 176-178.

¹²⁶ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 514.

¹²⁷ J. DE BOER *et al.*, "The Conceptual Framework" in M. CAMPINS (eds.), *Sustainability Labelling and Certification*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 39-48.

¹²⁸ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 515.

kwantiteit mogen exporteren naar deze landen. Het systeem van formele en informele duurzaamheidslabels en –certificatie zal de ontwikkelingslanden in hun exportmogelijkheden nog meer limiteren.¹²⁹ Een indirecte handelsbarrière ontstaat wanneer de kleinschalige producenten met weinig financiële middelen en knowhow niet in staat zijn om gemakkelijk aanpassingen te doen aan de steeds veranderende standaarden. Daarenboven stelt zich het probleem dat niet overal dezelfde standaarden gehanteerd worden.¹³⁰ ‘*Different countries, different standards*’.

73. Op te merken valt ook dat de meeste regelingen ontwikkeld worden door het Westen, met weinig tot geen deelname of participatie van de ontwikkelingslanden. Bijgevolg, bestaat het risico dat er bij het opstellen van de regelingen voorbijgegaan wordt aan de feitelijke situatie m.b.t. de productieprocessen en dat de regelingen normen en standaarden hanteren die niet in staat zijn het vooropgestelde doel te bereiken.¹³¹

74. We kunnen concluderen dat het systeem inzake duurzaamheidslabels en -certificatie een handelsbarrière kan vormen voor de armste landen waar een goed ontwikkeld productieproces ontbreekt. Dit duwt de meeste kwetsbare groep van producenten in de informele sector nog verder de marginaliteit in.¹³² De enige manier waarop dit probleem kan worden aangepakt is door de legitimiteit van deze regelingen te verbeteren aan de hand van *good governance*.¹³³

Dit brengt ons bij het volgende probleem, namelijk dat de acties van de niet-statelijke actoren ook kunnen leiden tot ongelijkheid tussen Noord en Zuid.

2.4.3. Ongelijkheid tussen Noord en Zuid

75. We moeten ons er bewust van zijn dat de invloed van niet-statelijke actoren zowel positief als negatief kan zijn. De participatie van niet-statelijke actoren leidt niet steeds tot een betere balans van de Noord-Zuid-relatie.¹³⁴ Dit is te

¹²⁹ O. KUIK en K. VAN DER WOERD, *Blue jeans: labels and sustainability (IVM Report; No. W-03/03)*, Amsterdam, Dept. Of Economics and Technology, 2003, 33 p.

¹³⁰ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 516.

¹³¹ N. VAN DER GRIJP en L. BRANDER, “Multi-Sector and Sector Specific Schemes” in M. CAMPINS (eds.), *Sustainability Labelling and Certification*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 82 en 86-87.

¹³² O. KUIK en K. VAN DER WOERD, *Blue jeans: labels and sustainability (IVM Report; No. W-03/03)*, Amsterdam, Dept. Of Economics and Technology, 2003, 33 p.

¹³³ J. GUPTA, “Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing”, *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 516.

¹³⁴ J. GUPTA, “Legitimacy in the Real World: A Case Study of the Developing Countries, Non-Governmental Organizations, and Climate Change” in J. COICAUD en V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, 499-500.

wijten aan het gegeven dat de meeste niet-statelijke actoren (denk hierbij aan NGO's, industriëlen, onderzoekers) in de Westerse Wereld opereren en dus vaak impliciet beïnvloed worden door de westerse belangen en visie.¹³⁵ De diverse actoren – zowel statelijke als niet-statelijke – durven bovendien nog wel eens een eigen interpretatie te hanteren bij het implementeren van verdragen en internationale overeenkomsten.

76. De Noord-Zuid-tegenstelling werd ook duidelijk bij de opstelling van de CBD en het aanvullende Nagoya Protocol.¹³⁶ De CBD en het protocol hebben getracht een balans en compromis te vormen tussen de Noordelijke en Zuidelijke belangen en voorkeuren. Waar de ontwikkelde landen er vooral op uit waren om toegang te krijgen tot de natuurlijke en biologische rijkdommen van het Zuiden (bijvoorbeeld in de tropische gebieden), wilden de ontwikkelingslanden (goedkopere) toegang tot de biotechnologie van het rijkere Noorden. De conventie en het protocol steunen op een idee van wederzijdse samenwerking, waarbij het Noorden toegang krijgt tot biologische rijkdommen met oog voor de Zuiderse belangen en het Zuiden toegang krijgt tot de vooruitstrevende technieken en financiële middelen van het Noorden.¹³⁷ In die zin zou er ook tegemoet gekomen worden aan het intergenerationele billijkheidsbeginsel.¹³⁸

77. De verdragen die we gaan bespreken in de volgende hoofdstukken, zoals de CBD, het Nagoya Protocol en CITES, zijn instrumenten die een omvangrijke internationale milieuproblematiek, met name het behoud van biodiversiteit, proberen te reguleren over een ruim tijdvak.¹³⁹ Naast de verdragspartijen is er bij deze verdragen ook een grote invloed van andere machtige actoren die zelf geen verdragspartij uitmaken. Het gaat met name om multinationals, niet-gouvernementele milieuorganisaties en wetenschappers... Deze actoren kunnen meehelpen om het eigenbelang van verdragspartijen te definiëren en het internationale beleid te bepalen aan de hand van diverse beïnvloedingsstrategieën.¹⁴⁰

¹³⁵ J. GUPTA, "Non-State Actors in International Governance and Law: A Challenge or a Blessing", *ILSA Journal of International & Comparative Law* 2005, Vol. 11, No. 3, 507.

¹³⁶ Convention on Biodiversity, Rio de Janeiro 5 juni 1992; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, Nagoya, 29 oktober 2010.

¹³⁷ Art. 15 CBD; Art. 5-7 Nagoya Protocol.

¹³⁸ M. GOOTE en E. HEY, "Internationaal milieurecht" in N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press 2007, 21 en 24.

¹³⁹ E. BROWN WEISS, "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths", *U. Rich. L. Review*, 1998-1999, Vol. 32, Issue 5, (1555) 1559-1561.

¹⁴⁰ R. GILPIN, *War and Change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 50-105; R. GILPIN, *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books inc., 1975, 42 en 141-144; P.M. HAAS, *Saving the Mediterranean: the politics of international environmental cooperation*, New York, Colombia University Press, 1990, 230-231.

3. VERDRAG INZAKE DE BIOLOGISCHE DIVERSITEIT

3.1. INHOUD

78. Het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit oftewel Convention on Biological Diversity (CBD) werd afgesloten op de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in 1992 te Rio de Janeiro. Het is het eerste verdrag dat de wereldwijde problematiek over het verlies van de biodiversiteit in zijn geheel beslaat.¹⁴¹ De Conventie ontstond uit noodzaak en als gevolg van de internationale bezorgdheid omtrent de snelle achteruitgang van de biologische diversiteit wereldwijd. De invloed van de mens op zijn natuurlijke omgeving is de laatste vijf decennia veel omvangrijker geworden als gevolg van milieuvervuiling, klimaatverandering, overexploitatie, ... De reductie van de biodiversiteit op het niveau van ecosystemen, soorten en genen neemt schrikbarend toe.¹⁴²

79. De CBD wordt gezien als een mijlpaal omdat het als eerste akkoord handelt over de allesomvattende verscheidenheid aan levensvormen die op aarde bestaat. Het verdrag kwam tot stand ondanks vele tegenstrijdige belangen tussen vooral de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden. Het verdrag werd uiteindelijk een consensusstekst. Niet alle bepalingen zijn even krachtig, maar het verdrag is een waardige aanvulling op alle andere natuurbehoudsverdragen waarin vaak maar een deelaspect van de biodiversiteit wordt behandeld. Zowel op het nationale als internationale vlak kan het verdrag als een leidraad dienen om de werking van bestaande milieuverdragen te versterken.¹⁴³

80. Er zijn 196 verdragspartijen betrokken bij het Biodiversiteitsverdrag. De COP, oftewel de conferentie van de verdragspartijen, ziet toe op de uitvoering van het verdrag en kan wijzingen aan het verdrag aannemen. Op haar beurt krijgt het COP advies van het Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA) over de toepassing van het Biodiversiteitsverdrag.¹⁴⁴ Het Secretariaat bereidt de vergaderingen voor van de verdragspartijen en coördineert met andere internationale organisaties.¹⁴⁵

¹⁴¹ CBD, *About the Convention: History*, 2019, <https://www.cbd.int/history/default.shtml>.

¹⁴² SECRETARIAT OF THE CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, 3rd edition, Montreal, Canada, 2005, xv, <https://www.cbd.int/doc/handbook/cbd-hb-all-en.pdf>.

¹⁴³ A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 114.

¹⁴⁴ CBD, *Convention Bodies: Introduction*, 2019, <https://www.cbd.int/convention/bodies/intro.shtml>.

¹⁴⁵ A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 114.

81. De CBD onderschrijft een drievoudige doelstelling. Ten eerste staat het behoud van biodiversiteit centraal, ten tweede het duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan en ten derde de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortkomen uit het gebruik van genetische rijkdommen.¹⁴⁶

82. Een algemene verplichting is opgenomen in artikel 6 van het verdrag. De verdragspartijen hebben de algemene verplichting om programma's voor het behoud en duurzame gebruik van biodiversiteit te ontwikkelen. Het behoud van biodiversiteit dient ook opgenomen te worden in andere beleidsdomeinen.¹⁴⁷

83. Zowel het nationale als internationale recht erkennen het belang van het natuurbehoud. Om het voortbestaan van toekomstige generaties te garanderen, is het een uitdaging het verlies aan biodiversiteit te vertragen en te stoppen.¹⁴⁸ Bij de aanpak van deze problematiek neemt de invloed van niet-staatelijke actoren op het beleid en de positie van de nationale staten toe. In wat volgt zullen we bespreken op welke manier deze invloed wordt uitgeoefend en aangewend.

84. In 2010, het Internationale Jaar van de Biodiversiteit, verklaarde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dat 2011-2020 het decennium van de biodiversiteit zou worden. Het doel van het VN Decennium van Biodiversiteit 2011-2020 is het bevorderen van de implementering van de doelstellingen van het Strategic Plan for Biodiversity en de Aichi Biodiversity Targets.¹⁴⁹

85. Slechts één jaar verwijderd van de deadline is het echter duidelijk dat vele van de doelstellingen niet gehaald zullen worden. Vele landen hebben gefaald in het implementeren van de doelstellingen, voornamelijk omdat ze niet over voldoende middelen beschikken.¹⁵⁰ Tijdens de laatste COP in Sharm El Sheikh (Egypte) in november 2018, kwamen de partijen overeen om aan de hand van concrete acties een versnelling hoger te schakelen opdat de Aichi Biodiversity Targets van 2020 toch (voor zo ver als mogelijk) behaald zouden kunnen worden. De acties zullen zowel op globaal, regionaal, nationaal als

¹⁴⁶ Art 1 CBD; A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 115; SECRETARIAT OF THE CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, 3rd edition, Montreal, Canada, 2005, xxiii, <https://www.cbd.int/doc/handbook/cbd-hb-all-en.pdf>; CBD, *About the Convention: Introduction*, 2019, <https://www.cbd.int/intro/default.shtml>; J. MEDAGLIA, F. PERRON-WELCH en F. PHILLIPS, "Overview of national and regional measures on access and benefit sharing: challenges and opportunities in implementing the Nagoya Protocol", *CISDL* 2014, Third Edition, 9.

¹⁴⁷ Art. 6 CBD.

¹⁴⁸ SECRETARIAT OF THE CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, 3rd edition, Montreal, Canada, 2005, 3-4, <https://www.cbd.int/doc/handbook/cbd-hb-all-en.pdf>.

¹⁴⁹ CBD, *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets*, Montreal, Canada, <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>.

¹⁵⁰ WWF, *A New Deal For Nature and People*, 2018, http://wwf.panda.org/wwf_news/cop14.cfm/.

subnationaal niveau plaatsvinden. De vergadering werd het er ook over eens dat er op de volgende COP in Beijing in 2020 een alomvattend en participatief proces gestart zal worden om een nieuw mondiaal biodiversiteitskader post-2020 te ontwikkelen, met als doel het verdere verlies aan biodiversiteit te voorkomen. Tevens werd er de Sharm El Sheikh to Beijing Action Agenda for Nature and People aangenomen.¹⁵¹ Dit zou een online platform moeten vormen waarbij meerdere belanghebbenden, waaronder zowel regeringen als bedrijven, zouden samenkomen om het engagement aan te gaan om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en de natuur te herstellen. De Action Agenda is gesteund op drie pijlers. In de eerste plaats wil het een publiek bewustzijn creëren voor de nood aan het herstel van biodiversiteit. Ten tweede, zal het ondersteuning bieden bij het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen in het Strategic Plan for Biodiversity en de Aichi Biodiversity Targets. Ten derde zal het ondersteuning bieden aan de coöperatieve initiatieven tussen de diverse sectoren en belanghebbenden, met als doel de globale biodiversiteitsdoelstellingen te bereiken.¹⁵²

86. Het initiatief van de Action Agenda werd goed onthaald door de niet-statelijke actoren, waaronder het WWF. Echter, deze organisatie erkent ook dat er eigenlijk nood is aan een New Global Deal for Nature and People, die het verlies aan biodiversiteit tegen 2030 zou moeten omkeren. Uit de bevindingen, gepubliceerd in de Living Planet Report van 2018, blijkt immers dat de biodiversiteit nog steeds afneemt ondanks de gemaakte afspraken en vooropgestelde doelstellingen.¹⁵³

87. Met het oog op de deadline van 2020 is het tot op heden bereikte resultaat eerder teleurstellend, zoals ook blijkt uit de niet mis te verstane uitspraak van de Directeur Generaal Marco Lambertini van het WWF, die hoopt op grotere politieke ambitie voor de toekomst: *“The world needs to wake up to the risks of biodiversity loss. All stakeholders; business, government and people, need to act now if we are to have any hope of creating a sustainable future for all and a New Deal for Nature and People in 2020. For this to happen, we need a cohesive vision and strong political will – something COP 14 has unfortunately lacked”*.¹⁵⁴

¹⁵¹ UN BIODIVERSITY CONFERENCE, *Sharm El-Sheikh to Beijing Action Agenda for Nature and People*, Sharm El-Sheikh Egypte, 2018, <https://www.cbd.int/cop/cop-14/announcement/nature-action-agenda-egypt-to-china-en.pdf>.

¹⁵² UN BIODIVERSITY CONFERENCE, *Sharm El-Sheikh to Beijing Action Agenda for Nature and People*, Sharm El-Sheikh Egypte, 2018, <https://www.cbd.int/cop/cop-14/announcement/nature-action-agenda-egypt-to-china-en.pdf>; WWF, *A New Deal For Nature and People*, 2018, http://wwf.panda.org/wwf_news/cop14.cfm/.

¹⁵³ WWF, *WWF rallies behind the call for a New Deal for Nature and People*, 16 November 2018, <http://wwf.panda.org/?338476/WWF-rallies-behind-the-call-for-a-New-Deal-for-Nature-and-People>.

¹⁵⁴ WWF, *UN Biodiversity Conference agrees on a process towards a New Deal for Nature and People in 2020 but ambition is weak*, 29 November 2018, <http://wwf.panda.org/?339391/UN-Biodiversity-Conference-agrees-on-a-process-towards-a-New-Deal-for-Nature-and-People-in-2020-but-ambition-is-weak>.

88. Voorafgaand aan de COP van november 2018 vond het Business and Biodiversity Forum plaats. Het forum biedt de mogelijkheid aan bedrijfsleiders om samen te werken met overheden, niet-gouvernementele organisaties, andere leiders behorende tot de *civil society*, ... Het thema van de meeting was 'Investing in Biodiversity for People and Planet' en handelde over topics zoals 'State of Biodiversity', 'Mainstreaming in Energy & Mining', 'Infrastructure', 'Manufacturing and Processing', 'Partnership and Effective Engagement', 'Finance and Investing', 'Innovation', 'Post 2020 action', 'BioTrade' en ABS. Op het forum waren meer dan 330 participanten en sprekers van onder meer Ajinomoto, Enel, ENI, GEF, HeidelbergCement, ICC, IPBES, IUCN, Kering, Natura, Shell, Sygenta, Total, UNDP, UN Environment, Unilever, Vale, WBCSD, World Bank, WWF en Yves Rocher, ...¹⁵⁵

89. Het Forum erkende de nood aan een betere integratie van de biodiversiteitsdoelstellingen in business modellen. Het bevestigde de nood aan collectieve acties en samenwerking met niet-statelijke actoren. Het bedrijfsleven en de zakelijke partners kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen en het ontwikkelen van een post-2020 agenda.¹⁵⁶

90. Dit bevestigt dat niet-statelijke actoren groeien in hun rol en op meer waardering kunnen rekenen van de overheden. In tegenstelling tot de actieplannen die nog gerealiseerd moeten worden op middellange en lange termijn, bespreken we in het volgende hoofdstuk de initiatieven bij de CBD die wél reeds hebben plaatsgevonden met de betrokkenheid van de niet-statelijke actoren.

3.2. BETROKKENHEID NIET-STATELIJKE ACTOREN

91. Efficiënte bescherming van de biodiversiteit vereist niet enkel de actieve betrokkenheid van overheden, maar ook van burgers, niet-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven, de wetenschappelijke gemeenschap, inheemse en lokale gemeenschappen, ...¹⁵⁷ Er is nood aan een uitgebreid netwerk om tegemoet te komen aan de uitdagingen van vandaag: het vertragen en het doen stoppen van het verlies aan biodiversiteit.

92. De doelstellingen van de CBD zijn van rechtstreeks belang voor andere organisaties en belanghebbenden. Deze groepen kunnen een cruciale rol

¹⁵⁵ CBD, *COP 14 Business and Biodiversity Forum*, 2018, <https://www.cbd.int/business/meetings-events/2018/default.shtml>.

¹⁵⁶ UN BIODIVERSITY CONFERENCE, *Draft Report of the Business and Biodiversity Forum at COP 14*, Sharm El-Sheikh Egypte, 2018, <https://www.cbd.int/business/doc/2018-cop-14-BBF-Report-en.pdf>.

¹⁵⁷ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies 2002, 6-7.

spelen bij het implementeren van de bepalingen van de CBD. Ze kunnen deze rol op meerdere manieren vervullen: ofwel op een rechtstreekse manier door zelf onderzoeken en activiteiten uit te voeren, ofwel op een meer indirecte manier door de overheden en andere instellingen te ondersteunen bij het verwerven van de nodige capaciteiten om aan hun verplichtingen onder het verdrag te voldoen. Niet enkel op het vlak van de implementering kunnen deze organisaties en belanghebbenden een rol spelen, maar ook bij het vormgeven van de processen en het beleid bij het verdrag. Dit kan onder meer door deel te nemen aan de meetings tussen de partijen.¹⁵⁸

93. Dat er in het CBD-regime een grote rol moet worden weggelegd voor niet-statelijke actoren werd reeds erkend in het eerste Strategic Plan van 2002, waarin de doelstellingen voor 2010 werden bepaald. Doelstelling 4.4 luidt als volgt: “*Key actors and stakeholders, including the private sector, are engaged in partnership to implement the Convention and are integrating biodiversity concerns into their relevant sectoral and cross-sectoral plans, programmes and policies*”.¹⁵⁹

94. In wat volgt, zal er uiteengezet worden op welke wijze de verschillende niet-statelijke actoren hebben bijgedragen aan het ontwikkelen en/of implementeren van het CBD-regime. Hierbij zullen enkele concrete maatregelen, acties en initiatieven besproken worden.

3.2.1. Niet-gouvernementele organisaties

95. Hoewel de verantwoordelijkheid om tegemoet te komen aan de doelstellingen van de CBD in de eerste plaats bij de deelnemende partijen (staten) ligt, speelt ook de niet-gouvernementele gemeenschap een belangrijke rol in het bevorderen van duurzame ontwikkeling, waaronder het beschermen van 's werelds grote biologische diversiteit in al haar componenten.¹⁶⁰

¹⁵⁸ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance” in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies 2002, 13.

¹⁵⁹ CBD, *Business and the 2010 Biodiversity Challenge, Exploring Private Sector Engagement in the Convention on Biological Diversity*, London, 2005, <https://www.cbd.int/doc/meetings/biodiv/b2010-01/official/b2010-01-02-en.pdf>; CBD, *Decision VI/26 of COP6: Strategic plan for the convention on biological diversity*, 2002, <https://www.cbd.int/doc/decisions/COP-06-dec-en.pdf>.

¹⁶⁰ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance” in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies 2002, 1-24; P. WAPNER, “The Transnational Politics of Environmental NGOs: Governmental, Economic and Social Activism” in P. CHASEK (ed.), *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo, United Nations University, 2000, 1-2, <http://archive.unu.edu/ona/PDF/Papers/Wapner,%20Paul%20PAPER.pdf>.

96. Eén van de beste ‘bewijsmiddelen’ om het belang aan betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties aan te tonen, is door te verwijzen naar de leidende rol die deze organisaties speelden tijdens het initiële onderhandelingsproces van de CBD in Rio de Janeiro in 1992. Ook vandaag nog, zijn NGO’s nauw betrokken bij het vormgeven van het beleid door actief te participeren in het CBD-regime.¹⁶¹

97. Ook op het vlak van de implementering gedragen de NGO’s zich als partners bij het verdrag. Talloze acties en initiatieven hebben het licht gezien: van de kleinste lokale groepen die waterzuiveringsactiviteiten ondernemen tot grote (E)NGO’s die netwerken in het kader van ‘protected areas programma’s’. NGO’s hebben onvermoeibaar gewerkt om de ideeën en innovaties van de CBD om te zetten in praktische projecten op lokaal, nationaal en internationaal niveau.¹⁶²

98. De meest voorkomende manier waarop NGO’s samenwerken met de CBD is door het verstrekken van informatie en het delen van gegevens (data sets en indicators betreffende de biodiversiteit). Deze gegevens en informatie worden gebruikt bij het implementeren en monitoren van de vorderingen met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag.¹⁶³

99. Samenwerken met onder andere het Secretariaat bij de CBD, brengt voor de NGO’s zelf ook heel wat voordelen met zich mee. Zo kunnen ze invloed en druk uitoefenen op overheden tijdens de CBD-processen, alsook krijgen ze een betere toegang tot alle tools waarover de CBD beschikt (richtlijnen, informatiebronnen, ...) Daarenboven verkrijgen ze in zekere zin gratis publiciteit. Het vergroot alleszins hun zichtbaarheid en bekendheid.¹⁶⁴

100. Door hun verscheidenheid manifesteren niet-statelijke actoren zich op verschillende terreinen en hebben zij direct, dan wel indirect invloed op de verdragsregimes. Hieronder zullen enkele initiatieven ter ondersteuning van de implementering van het verdrag besproken worden. Het gaat met name om het Living Planet Report, het Important Plant Area-programma en het programma inzake Protected Areas (beschermde natuurgebieden).

¹⁶¹ CBD, *Programmes: Major groups: Non-Governmental Organizations*, 2019, <https://www.cbd.int/ngo/gettinginvolved.shtml>; M. WAGNER, “Non-State Actors”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* 2009, 5.

¹⁶² CBD, *Programmes: Major groups: Non-Governmental Organizations*, 2019, <https://www.cbd.int/ngo/gettinginvolved.shtml>.

¹⁶³ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance” in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies 2002, 11 en 13.

¹⁶⁴ CBD, *Business and the 2010 Biodiversity Challenge, Exploring Private Sector Engagement in the Convention on Biological Diversity*, London, 2005, <https://www.cbd.int/doc/meetings/biodiv/b2010-01/official/b2010-01-02-en.pdf>

a. WWF en UNEP-WCMC: Living Planet Report¹⁶⁵

101. Een eerste voorbeeld van een initiatief ter ondersteuning van de implementatie van de CBD is het Living Planet Report, een samenwerkingsinitiatief tussen WWF en UNEP-WCMC. Dit rapport is een tweejaarlijks verslag. Het bestudeert de trends in de globale biodiversiteit en de gezondheid van de planeet en tracht aan de hand van deze gegevens een beeld te schetsen van de huidige toestand van de planeet en de gevolgen van de ecologische voetafdruk van de mens. Met de ecologische voetafdruk wordt aangegeven hoeveel procent van de totale productieve grond- en wateroppervlakte op de planeet is verbruikt het afgelopen jaar.¹⁶⁶

102. Om de impact op de biodiversiteit en haar veranderingen te berekenen, wordt gebruik gemaakt van de Living Planet Index, oftewel de mondiale biodiversiteitsindex. Deze index toont de gemiddelde veranderingssnelheid in soortenpopulaties die zijn opgenomen in de Living Planet Database aan.¹⁶⁷ De Living Planet Database bevat informatie over duizenden populaties van zoogdieren, vogels, vissen, reptielen en amfibieën. De data over de populatie van de verschillende soorten worden opgenomen in een globale index.¹⁶⁸

103. Het meten van de trends inzake de populatie is slechts één manier om de veranderingen in biodiversiteit te analyseren. Drie andere biodiversiteitsindicatoren, die als aanvulling op de Living Planet Index gebruikt kunnen worden, analyseren de trends in een ruime context. De Species Habitat Index bijvoorbeeld, meet de veranderingen in de verspreiding van de diverse soorten. De IUCN Red List Index meet het risico op uitsterving en de Biodiversity Intactness Index kijkt naar de veranderingen in de samenstelling van de gemeenschap. Ongeacht de gehanteerde indicator, komen we telkens tot dezelfde verontrustende conclusie, namelijk dat er een steeds groter wordend verlies aan biodiversiteit is.¹⁶⁹

104. Ook in 2018, twintig jaar na de eerste originele publicatie, is een Living Planet Report gepubliceerd. Meer dan 50 experts uit de academische wereld, de politieke wereld en internationale ontwikkelingsorganisaties hebben aan

¹⁶⁵ M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 146 p.

¹⁶⁶ L. HANSCOM, A. GALLI en M. WACKERNAGEL, "Runaway Consumption" in M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 31.

¹⁶⁷ ZOOLOGICAL SOCIETY OF LONDON, *Living Planet Report 2018 Technical Supplement: Living Planet Index*, 2019, 2.

¹⁶⁸ S. DEINET, L. MCRAE en R. FREEMAN, "Population Indicator : The Living Planet Index" in M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 90-91.

¹⁶⁹ P. VISCONTI, "Different Biodiversity Indicators, Same Story", in M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 100-101.

deze editie bijgedragen.¹⁷⁰ In dit rapport van 2018 deed WWF de alarmerende vaststelling dat de mens verantwoordelijk is voor 60 % minder dieren op 40 jaar tijd. Tussen 1970 en 2014 zijn de gewervelde populaties – vissen, vogels, zoogdieren, amfibieën en reptielen – wereldwijd drastisch in omvang verminderd. In sommige gebieden zoals de tropen, Zuid-Amerika en Centraal-Amerika zijn deze populaties zelfs met 89 % geslonken. Het ritme waarmee de soortenpopulaties afnemen is nooit eerder gezien.¹⁷¹

105. Naast het tweejaarlijkse Living Planet Report, is ook het Important Plant Area Programma van Plantlife International een voorbeeld van een door een NGO geleid initiatief dat ter bevordering van de doelstellingen van de CBD wordt aangewend. De uitwerking van dit programma zal in het volgende onderdeel besproken worden.

b. Plantlife International: Important Plant Area Programme¹⁷²

106. In 2002 hebben de partijen die de CBD geratificeerd hadden eveneens de Global Strategy for Plant Conservation aangenomen. Deze ‘Strategy’ zet 16 globale doelstellingen uiteen inzake plantenbescherming. Het idee was dat deze doelstellingen tegen 2010 bereikt dienden te zijn.¹⁷³

107. Plantlife International en IUCN (The World Conservation Union) werden aangeduid als de toonaangevende leiders bij de CBD om deze doelstelling te helpen bereiken. Plantlife International richtte bijgevolg het Important Plant Area (IPA) programma op, dat is gericht op het beschermen van een netwerk van de beste sites voor het behoud van planten over de hele wereld. Het IPA-programma dient de implementering van Target 5 van de Strategy te ondersteunen.¹⁷⁴

108. Important Plant Areas worden gedefinieerd als de meest belangrijke plaatsen ter wereld voor de diversiteit van wilde planten.¹⁷⁵ Deze gebieden

¹⁷⁰ M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 10.

¹⁷¹ S. DEINET, L. MCRAE en R. FREEMAN, “Population Indicator : The Living Planet Index” in M. GROOTEN en R.E.A. ALMOND (eds.), *Living Planet Report - 2018: Aiming higher*, Gland Switzerland, WWF, 90-93.

¹⁷² PLANTLIFE INTERNATIONAL, *A Guide to Implementing Target 5 of the Global Strategy for Plant Conservation*, Salisbury, The Important Plant Area Secretariat Plantlife International, 2004, 8 p.

¹⁷³ S. SHARROCK, “Global Strategy for Plant Conservation. A guide to the GSOC: all the targets, objectives and facts”, *Botanic Gardens Conservation International* 2012, Richmond, 36 p., http://www.plants2020.net/files/Plants2020/popular_guide/englishguide.pdf.

¹⁷⁴ S. SHARROCK, “Global Strategy for Plant Conservation. A guide to the GSOC: all the targets, objectives and facts”, *Botanic Gardens Conservation International* 2012, Richmond, 36 p., http://www.plants2020.net/files/Plants2020/popular_guide/englishguide.pdf.

¹⁷⁵ PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Important Plant Area (IPA) Programme*, 2019, <http://www.plantlifeipa.org/about>.

dienen beschermd en beheerd te worden als specifieke sites. Gebieden worden als dergelijke geïdentificeerd indien ze aan bepaalde wetenschappelijke criteria voldoen. De beslissing om als dergelijk gebied te worden gekwalificeerd, dient bij consensus genomen te worden door de globale botanische gemeenschap en is gebaseerd op de aanwezigheid van bedreigde soorten en endemische soorten (A), botanische rijkdom (B) en bedreigde habitats (C).¹⁷⁶ Het is aan de hand van deze drie criteria dat IPA geïdentificeerd worden. Om als een IPA gekwalificeerd te worden, dient de site ten minste één van deze criteria te vervullen.¹⁷⁷

109. De definitie van IPA luidt als volgt: “*An Important Plant Area (IPA) is a natural or seminatural site exhibiting exceptional botanical richness and/or supporting an outstanding assemblage of rare, threatened and/or endemic plant species and/or vegetation of high botanic value.*”¹⁷⁸

110. Om te helpen bij het verzamelen, analyseren en het gebruik van de IPA data, heeft Plantlife International de Important Plant Areas Database ontwikkeld, die toegankelijk is voor alle partners bij het IPA-programma.¹⁷⁹

111. Het ultieme doel van het IPA-programma is om de langdurige bescherming van IPA's te verzekeren.¹⁸⁰ De methodes die open staan om in deze bescherming te voorzien, kunnen variëren van een efficiëntere toepassing van de bestaande wetgeving, het beïnvloeden van het beleid, het integreren van IPA's in planningsprocessen en andere institutionele kaders, het opbouwen van de capaciteit van beheerders van natuurlijke hulpbronnen om planten en de plantendiversiteit te beheren en in stand te houden, ... tot het ontwikkelen en overdragen van praktijken m.b.t. het duurzame gebruik van planten en plantaardige producten.¹⁸¹ Opdat de bescherming van IPA's gegarandeerd

¹⁷⁶ S. ANDERSON, “Identifying Important Plant Areas: a site selection manual for Europe”, *Plantlife International* 2002, Salisbury,
<https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Identifying%20important%20plant%20areas.pdf>; PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Important Plant Area (IPA) Criteria*, 2019,
<http://www.plantlifeipa.org/criteria>.

¹⁷⁷ S. ANDERSON, “Identifying Important Plant Areas: a site selection manual for Europe”, *Plantlife International* 2002, Salisbury,
<https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Identifying%20important%20plant%20areas.pdf>.

¹⁷⁸ S. SHARROCK, “Global Strategy for Plant Conservation. A guide to the GSOC: all the targets, objectives and facts”, *Botanic Gardens Conservation International* 2012, Richmond, 12,
http://www.plants2020.net/files/Plants2020/popular_guide/englishguide.pdf.

¹⁷⁹ PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Plantlife Important Plant Areas (IPA) Database*, 2019,
<http://www.plantlifeipa.org/home>.

¹⁸⁰ I. DARBYSHIRE, et al., “Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation”, *Biodivers Conserv.* 2017, 1790.

¹⁸¹ PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Important Plant Area (IPA) Programme*, 2019,
<http://www.plantlifeipa.org/about>.

kan worden, zullen deze methodes toegepast moeten worden afhankelijk van hun geschiktheid voor de lokale of nationale situatie.¹⁸²

112. Dit programma biedt de mogelijkheid aan de traditionele beleidsmakers om samen te werken met experts uit de wetenschappelijke gemeenschap in het kader van het beschermen van de biodiversiteit. Zo kunnen ze samenwerken om een instandhoudingsbeleid en de institutionele capaciteit te ontwikkelen die nodig is om het behoud van planten binnen en tussen landen te verbeteren. De sterkte van het IPA-Programma bestaat uit de samenwerking tussen sub-nationale en nationale actoren. Het IPA-Programma hanteert een bottom-up aanpak, waarbij de bevoegdheden op het nationale niveau liggen.¹⁸³ Het beoordelingsproces bestaat uit twee fases. De eerste fase bestaat erin alle sites te identificeren die potentieel voldoen aan één of meer IPA-criteria. In de tweede fase is het aan de nationale IPA-kiesgroepen om van deze sites de meest belangrijke te identificeren en effectief te kwalificeren als IPA.¹⁸⁴ Dit gebeurt aan de hand van beschikbare nationale, regionale en globale data.¹⁸⁵ Men erkent het belang van *peer-reviewed* expertopinions bij het selecteren en identificeren van deze sites.¹⁸⁶ Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de identificatie van bepaalde sites plaatsvond in het Himalayagebied in 2006. Er werd een regionale workshop gehouden in verband met de identificatie en conservatie van sites die belangrijk zouden zijn voor medicinale planten. De workshop werd georganiseerd door Plantlife International, in samenwerking met de Ethnobotanical Society van Nepal. Het evenement werd bijgewoond door talloze experts van Bhutan, China, India, Nepal en Pakistan en leidde uiteindelijk tot de identificatie van 53 sites.¹⁸⁷

113. Aangezien ter uitvoering van het IPA-programma regionale coördinatie nodig is, is er op nationaal niveau zeker een rol weggelegd voor de niet-statelijke actoren. Elk land dat een project opzet in het kader van het IPA-programma dient een instituut aan te duiden met een nationale coördinator, die verantwoordelijk is om het project te leiden in samenwerking met het IPA-

¹⁸² I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodivers Conserv.* 2017, 1791.

¹⁸³ De bottom-up aanpak houdt in dat het precieze aantal, de omvang en het bereik inzake de erkenning van gebieden als IPA op nationaal niveau wordt geregeld, waarbij het identificatie- en kwalificatieproces geleid wordt door nationale IPA-kiesgroepen. Zie ook: I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodivers Conserv.* 2017, 1770.

¹⁸⁴ I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1777.

¹⁸⁵ I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1769 en 1777. Het gaat om degelijke gegevens en data van meetbare populatie- en gebiedsrempels.

¹⁸⁶ I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1770.

¹⁸⁷ A. HAMILTON en E. RADFORD, "Identification and conservation of Important Plant Areas for medicinal plants in the Himalaya", *Plantlife International* 2007, Salisbury, https://www.plantlife.org.uk/application/files/5714/8232/9980/IPAHim_MP_FINAL_REPORT.pdf.

Secretariaat. Deze nationale coördinator werkt nauw samen met een team van experts, die alle relevante belanghebbenden vertegenwoordigen, zoals NGO's, academische instituties, beleidsmakers, wetenschappers (biologen, plantenspecialisten, ...).¹⁸⁸

114. Niet enkel bij het identificeren en kwalificeren van IPA-sites is er een rol weggelegd voor de niet-statelijke actoren, maar ook bij het beheer van deze sites, zodat de sites op lange termijn kunnen behouden blijven. Een voorbeeld van een *civil society* geleid initiatief vond plaats in Turkije.¹⁸⁹ De Dogal Hayati Koruma Dernegi (Society for the Protection of Nature) en de Rubicon Foundation hebben geholpen bij de oprichting van een IPA-netwerk bestaande uit vrijwilligers, namelijk IPANET, dat zich focust op het beheer en bescherming van de negen meest kritieke IPA's. De vrijwilligers krijgen de nodige opleiding en staan in voor het beheer van de gebieden. Daarenboven monitoren ze de zeldzame specimen en habitats.¹⁹⁰

115. Het IPA-Programma hanteert eigenlijk dezelfde werkwijze als het reeds bestaande, maar gelijkaardige initiatief van een andere NGO, namelijk BirdLife International.¹⁹¹ BirdLife International's Important Bird and Biodiversity Programme (IBA) werd eind jaren zeventig ontwikkeld.¹⁹² Het programma identificeert en kwalificeert eveneens bepaalde gebieden als zijnde belangrijke sites in het kader van de conservatie van biodiversiteit. Voor BirdLife International gaat het dan echter niet om gebieden die belangrijk zijn voor de diversiteit van wilde planten, maar wel om gebieden die van belang zijn als leefgebied voor wilde vogels. De aanwijzing van de gebieden geschiedt in dit programma eveneens op basis van een aantal vaste criteria.¹⁹³

¹⁸⁸ S. ANDERSON, "Identifying Important Plan Areas: a site selection manual for Europe", *Plantlife International* 2002, Salisbury,

<https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Identifying%20important%20plant%20areas.pdf>.

¹⁸⁹ E. RADFORD en B. ODE, "Conserving Important Plant Areas: investing in the Green Gold of the South East Europe", *Plantlife International* 2009, Salisbury,

http://www.plantlife.org.uk/uploads/documents/IPAa_SEE_report_web.pdf.

¹⁹⁰ OBANET, "IPANET – volunteer network for the Important Plan Areas in Turkey", http://obanetr.org/default.asp?baslik=about_us&page=1&a=97&b=1&c=79.

¹⁹¹ PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Plantlife Important Plant Areas (IPA) Database*, 2019, <http://www.plantlifeipa.org/home>.

¹⁹² Voorheen noemde het programma enkel 'Important Bird Areas'. Aan deze benaming werd in 2014 echter ook de term 'biodiversity' toegevoegd, wijzende op het belang van deze gebieden en sites voor de gehele biodiversiteit; I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1769; R. GRIMMETT en T. JONES, "Important Bird Areas in Europe", *International Council for Bird Preservation Technical Publication* 1989, No. 9, Cambridge, x + 888 p; M. HEATH en I. EVANS, "Important Bird Areas in Europe: priority sites for conservation Vol. 2", *BirdLife International* 2000, Cambridge, 804 p.

¹⁹³ S. BUTCHART, et al., "Protecting important sites for biodiversity contributes to meeting global conservation targets", *PLoS ONE* 7(3): e32529, 2012, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0032529>; Z. WALICZKY, et al., "Important Bird and Biodiversity Areas (IBAs): their impact on conservation policy, advocacy and action", *BirdLife International* 2018, 1.

116. Naast het bestaan van IBA's en IPA's is het bestaan van KBA's (Key Biodiversity Areas) ook bekend. KBA's zijn sites die van belang zijn voor de *globale* bescherming van de biodiversiteit.¹⁹⁴ Het concept van KBA's is reeds langer gekend, maar werd in 2016 gestandaardiseerd door de IUCN.¹⁹⁵ Eén van de doelstellingen van de KBA Standaard is om de bestaande initiatieven inzake het identificeren van belangrijke gebieden voor de biodiversiteit (zoals de IPA- en IBA-programma's) te harmoniseren.¹⁹⁶ Waar het IPA-programma pleit voor een nationale aanpak, waarbij de nationale besluitvorming gebaseerd wordt op een kaderwerk van vastgestelde criteria, hanteert het KBA-programma daarentegen globale criteria, waarbij nationale criteria buiten beschouwing worden gelaten.¹⁹⁷ Hierdoor bestaat echter wel het risico dat bepaalde sites bescherming mislopen onder het KBA-programma.¹⁹⁸ Het is dus belangrijk dat KBA's niet ter vervanging van IPA's en IBA's komen, maar dat de initiatieven elkaar aanvullen en ondersteunen. De programma's zijn aanvullend ten aanzien van elkaar, aangezien ze zowel van doel als van toepassingsgebied verschillen. Wat betreft hun ondersteunend karakter, kunnen de nationale IPA-programma's en het KBA-programma een belangrijke rol spelen in het wederzijds verstrekken van data. Deze informatie kan dan gebruikt worden tijdens de selectieprocessen van de sites. Het is tevens vaak zo dat er zich in de praktijk een overlapping zal voordoen. Indien de criteria overeenstemmen, zullen sites die gekwalificeerd zijn als IPA ook vaak gekwalificeerd worden als KBA.¹⁹⁹

117. We kunnen concluderen dat het IPA-programma helpt bij de implementering van de CBD. Het dient vooral tegemoet te komen aan artikelen 6, 7, 8 inzake biodiversiteitsstrategieën en *in situ-conservation*, alsook aan artikelen 12 en 13 inzake internationale samenwerking. Tot slot draagt het ook bij aan het CBD werkprogramma inzake Protected Areas.

¹⁹⁴ IUCN, "A global standard for the identification of Key Biodiversity Areas. Version 1.0", eerste editie, *IUCN* 2016, Gland, vi + 37 p.,

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-048.pdf>

¹⁹⁵ E. BENNUN, et al., "Key Biodiversity Areas as site conservation targets", *Bioscience* 2004, Vol. 54, Issue 12, 1110-1118; Z. WALICZKY, et al., "Important Bird and Biodiversity Areas (IBAs): their impact on conservation policy, advocacy and action", *BirdLife International* 2018, 10; IUCN, "A global standard for the identification of Key Biodiversity Areas. Version 1.0", eerste editie, *IUCN* 2016, Gland, vi +37 p., <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-048.pdf>.

¹⁹⁶ BIRDLIFE INTERNATIONAL, "Important Bird and Biodiversity Areas: a global network for conserving nature and benefitting people", *BirdLife International* 2014, Cambridge, <http://www.birdlife.org/datazone/userfiles/file/IBAs/pubs/SOWIBAs2014.pdf>.

¹⁹⁷ I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1773 en 1790.

¹⁹⁸ L. MELOVSKI, et al., "Using Important Plant Areas and Important Bird Areas to Identify Key Biodiversity Areas in the Republic of Macedonia", *Journal of Threatened Taxa* 2012, Vol. 4, No. 8, 2766-2778.

¹⁹⁹ I. DARBYSHIRE, et al., "Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation", *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1791 en 1794.

118. Het programma draagt echter eveneens bij aan een aantal andere globale en Europese initiatieven²⁰⁰: the Pan European ‘Environment for Europe’ Process, de RAMSAR Conventie²⁰¹, de European Strategy for Plant Conservation, de EU Habitats & Species Directive, het Natura 2000-netwerk, Water Framework Initiative, de Conventie van Bern, ...

119. Na bovenstaande uiteenzetting kunnen we concluderen dat het IPA-programma een voorbeeld is van een initiatief waarbij niet-statelijke actoren omwille van hun expertise en kennis actief kunnen zijn in de implementeringsfase van een verdragsregime. *In concreto* ging het hier om de implementatie van het CBD-regime omtrent plantenbescherming. Het programma voorziet in meerdere methodes om de doelstellingen te bereiken en draagt op deze manier ook bij tot de uitvoering van een aantal andere Europese en internationale initiatieven ter bescherming van de biodiversiteit. Door de biodiversiteitswaarde van een site aan te tonen, kan het IPA netwerk bijdragen tot andere initiatieven, waaronder het programma inzake beschermde gebieden, en nationale ontwikkelingsprojecten.²⁰² De programma’s en de gegevens die zij verstrekken, kunnen als een soort van handleiding gebruikt worden bij tal van MEA’s (CBD, Ramsar Convention, Convention on Migratory Species).²⁰³ Op deze manier spelen deze programma’s niet alleen een rol bij de implementering en het trachten te bereiken van de doelstellingen van de diverse MEA’s (normimplementatie), maar ook bij het creëren van de normen en regelgeving (normcreatie).

120. Het IPA-programma toont dus het belang aan dat niet-statelijke actoren (NGO’s) kunnen spelen bij de uitvoering van een of meerdere verdragsregimes. Samenwerking met de traditionele beleidsmakers is hierbij cruciaal. Regionale workshops helpen overheden bij het identificeren van beschermde gebieden en het beschikbaar stellen van relevante informatie.²⁰⁴

²⁰⁰ PLANTLIFE INTERNATIONAL, “A Guide to Implementing Target 5 of the Global Strategy for Plan Conservation”, Salisbury, *The Important Plant Area Secretariat Plantlife International* 2004, 4; PLANTLIFE INTERNATIONAL, *Important Plant Areas*, 2019, <https://www.plantlife.org.uk/international/important-plant-areas-international>.

²⁰¹ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 2 februari 1971,

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_eng.pdf. Het IPA helpt bij het identificeren van Ramsar sites, die kwalificeren onder groep A (gebieden die representatieve of unieke watergebieden aanduiden) of groep B (gebieden die van internationaal belang zijn inzake het beschermen van de biodiversiteit). Als een site gekwalificeerd is als IPA, kan dit immers als een indicatie beschouwd worden dat er eventueel ook voldaan is aan de criteria om als een beschermde Ramsar site in aanmerking te worden genomen.

²⁰² I. DARBYSHIRE, et al., “Important Plant Areas: revised selection criteria for a global approach to plant conservation”, *Biodiversity and Conservation* 2017, Vol. 26, Issue 8, 1769.

²⁰³ Z. WALICZKY, et al., “Important Bird and Biodiversity Areas (IBAs): their impact on conservation policy, advocacy and action”, *BirdLife International* 2018, 200.

²⁰⁴ A. HAMILTON en E. RADFORD, “Identification and conservation of Important Plant Areas for medicinal plants in the Himalaya”, *Plantlife International* 2007, Salisbury, https://www.plantlife.org.uk/application/files/5714/8232/9980/IPAHim_MP_FINAL_REPORT.pdf.

Het ultieme doel van dergelijke initiatieven, die gesteund zijn op een identificatieproces van belangrijke sites, is om de conservatie van de globale biodiversiteit op lange termijn te verzekeren.

121. Bij de implementatie van het CBD-regime omtrent ‘Protected areas’ hebben niet-statelijke actoren zich eveneens actief getoond. De verschillende initiatieven en samenwerkingsverbanden die in dit verband zijn aangegaan, zullen in het volgende onderdeel besproken worden.

c. Programma inzake Protected Areas

122. De CBD werkt ook nauw samen met niet-statelijke actoren (voornamelijk NGO’s) als onderdeel van het programma inzake ‘Protected Areas’ (beschermde (natuur)gebieden).

123. In 2004 gingen de partijen bij de CBD de meest uitgebreide verbintenis ooit door de internationale gemeenschap gemaakt, aan, door het werkprogramma inzake beschermde (natuur)gebieden (Programme of Work on Protected Areas oftewel PoWPA) goed te keuren.²⁰⁵ De PoWPA omvat bepalingen omtrent het aanwijzen en identificeren van gebieden als beschermde natuurgebieden alsmede bepalingen omtrent het beheren van deze gebieden. Het programma kan worden beschouwd als een bepalend kaderwerk oftewel *blueprint* voor de samenwerking tussen nationale regeringen, donateurs, NGO’s en lokale gemeenschappen. Deze samenwerking en de participatie van niet-statelijke actoren is essentieel opdat dergelijke programma’s op lange termijn succesvol en duurzaam zijn.²⁰⁶

124. De CBD is het meest belangrijke internationale juridische document dat de kwestie inzake beschermde natuurgebieden aankaart en nationale en multilaterale inspanningen ondersteunt en bevordert. Artikel 2 CBD definieert een Protected Area als volgt: “*a geographically defined area, which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives*”.²⁰⁷

125. Artikel 8 van het verdrag pleit voor het oprichten van een systeem van beschermde gebieden of gebieden waar speciale maatregelen dienen genomen te worden om de biologische diversiteit te conserveren.²⁰⁸ Als gevolg van deze doelstelling, hebben staten zich geëngageerd om nationale systemen inzake beschermde natuurgebieden te ontwikkelen. Deze systemen vormen een

²⁰⁵ L. SCHERL en L. EMERTON, “Protected areas contributing to poverty reduction”, in SECRETARIAT OF THE CBD, *Protected Areas in Today’s World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, CBD Technical Series No. 36, Montreal, Canada, 2008, 4.

²⁰⁶ CBD, *About Protected Areas and the CBD*, 2019, <https://www.cbd.int/protected/overview/default.shtml>.

²⁰⁷ Art. 2 CBD.

²⁰⁸ Art. 8 CBD.

sleutelement in het nationale beleid van staten om de biodiversiteit te beschermen.²⁰⁹

126. Een gelijkaardige omschrijving van de term ‘beschermde natuurgebieden’ wordt gegeven door de World Conservation Union (IUCN), die een beschermd (natuur)gebied definieert als “een gebied op land en/of zee dat wordt toegewijd aan de bescherming en het behouden van biologische diversiteit”.²¹⁰

127. Waarom zijn beschermde (natuur)gebieden zo belangrijk? Beschermde gebieden dienen niet enkel ter conservatie van de biodiversiteit, maar ook ter bescherming van het algemene welzijn van de mensheid.²¹¹ Naast hun conserverende functie, dragen ze eveneens bij tot het menselijk welzijn, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. De goederen en diensten die de beschermde gebieden leveren, omvatten bescherming van de specimen en genetische diversiteit, het bewaren van de ecosystemen, ...²¹² Beschermde gebieden zijn mede verantwoordelijk voor het levensonderhoud van bijna 1,1 miljard mensen. Ze zijn de voornaamste bron van drinkwater voor meer dan één derde van ’s werelds grootste steden en ze vormen een belangrijke factor in het waarborgen van wereldwijde voedselzekerheid.²¹³

128. De beschermde gebieden onder de CBD zullen vaak reeds een beschermde status hebben toegewezen gekregen onder één van de reeds eerder in dit werk besproken initiatieven, waaronder de IPA- en IBA-Programma’s van Plantlife International en BirdLife International of het KBA-Programma.²¹⁴ Het aantal en de aard van natuurlijke rijkdommen die dankzij de kwalificatie van beschermde gebieden beschermd kunnen, is zeer uitgebreid.

129. Ondanks dat de aanwijzing van gebieden tot beschermde natuurgebieden gestaag is toegenomen sinds de jaren zeventig, blijft het tempo van het

²⁰⁹ E. MULONGOY, et al., *Making Protected Areas Relevant: A guide to integrating protected areas into wider landscapes, seascapes and sectoral plans and strategies*, CBD Technical Series No. 44, Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2010, 3, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-44-en.pdf>.

²¹⁰ IUCN, *Protected Areas: About*, 2019, <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about>.

²¹¹ N. LOPOUKHINE, “Protected Areas – For Life’s Sake”, in SECRETARIAT OF THE CBD, *Protected Areas in Today’s World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, CBD Technical Series No. 36, Montreal, Canada, 2008, 1-3.

²¹² SECRETARIAT OF THE CBD, *Protected Areas in Today’s World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, CBD Technical Series No. 36, Montreal, Canada, 2008, <https://www.cbd.int/doc/case-studies/inc/cs-inc-cbd-ts-36-en.pdf>.

²¹³ CBD, *About Protected Areas and the CBD*, 2019, <https://www.cbd.int/protected/overview/default.shtml>.

²¹⁴ IUCN, *Biodiversity and protected areas*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas>.

biodiversiteitsverlies toenemen.²¹⁵ De discrepantie tussen de trends in de toenemende dekking van beschermde gebieden en de afnemende biodiversiteit in de afgelopen decennia kan betrekking hebben op twee belangrijke factoren, namelijk de mate waarin de beschermde gebieden biodiversiteitsresultaten opleveren (1) en de mate waarin de biodiversiteit wordt vertegenwoordigd binnen beschermde gebieden (2).²¹⁶

130. Ter uitvoering van het Protected Areas-programma werden enkele initiatieven ondernomen. Deze zullen in wat volgt toegelicht worden. Ten eerste zal de Joint NGO Commitment door enkele vooraanstaande NGO's besproken worden. Deze NGO's speelden zowel een rol tijdens de onderhandelingsfase (opstellingsfase) van de CBD en het programma inzake Protected Areas, als tijdens de implementeringsfase.

131. Ten tweede behandelen we de Task Force die is opgericht door de World Commission on Protected Areas (WCPA), één van de zes internationale commissies van de International Union for Conservation of Nature (IUCN). Deze Task Force zal de verwezenlijking van het programma inzake Protected Areas en meer specifiek, hetgene dat bepaald is in artikel 8 van de CBD ondersteunen.

132. Tot slot zal ook het Private Protected Area Action Plan besproken worden, waarbij vooral de private sector helpt bij de implementatie.

c.1. Joint NGO commitment

133. In dit onderdeel wordt het proces tot het ontstaan van een werkprogramma inzake beschermde natuurgebieden besproken. Het is duidelijk dat NGO's hierbij een sleutelrol vervulden. Niet alleen heeft hun engagement ertoe geleid dat het programma er in de eerste plaats is gekomen, maar ook dat het kan uitgevoerd en geïmplementeerd worden.

134. De inhoud van een Framework Agreement inzake biodiversiteit werd mede uiteengezet door enkele toonaangevende NGO's en intergouvernementele organisaties (zoals de IUCN, het World Resources Institute, Conservation International, African Centre for Technology Studies, en International Liaison Group). Dit was al zowat de eerste architectuur (grote lijnen) van het eigenlijke CBD. De initiële focus van de BINGO's (oftewel Big International NGO's, grotere NGO's gevestigd in de ontwikkelde landen) lag op de strikte conservatie van de globale biodiversiteit. Een lijst van Protected

²¹⁵ L. ZAMORA *et al.*, "Protected Areas and Human Well-Being", in SECRETARIAT OF THE CBD, *Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, CBD Technical Series No. 36, Montreal, Canada, 2008, 67.

²¹⁶ IUCN, *Biodiversity and protected areas*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas>.

Areas diende hiervoor te worden opgesteld.²¹⁷ De structuur zou worden gebaseerd op deze gehanteerd door de Conventie van Ramsar inzake waterrijke gebieden (1971). Deze Conventie hanteert eveneens een mechanisme om onder bepaalde criteria aan bepaalde gebieden een beschermde status toe te kennen.²¹⁸

135. Voor de ontwikkelingslanden en de kleinere NGO's uit het Zuiden, die betrokken waren in het proces, was dit idee van beschermde gebieden en strikte conservatie onaanvaardbaar. Ze vreesden voor de impact op hun soevereiniteit die het omheinen van hun land in het kader van natuurbehoud zou met zich mee brengen. Strikte conservatie zou de lokale bevolking en de overheden beperken in hun exploiteringsmogelijkheden van de natuurlijke rijkdommen en het ontwikkelen van hun economie.²¹⁹ Juist omdat sommige van de armste gebieden op aarde in vele gevallen samenvallen met 's werelds hotspots van biodiversiteit, ligt dit economische argument aan de basis van de tweede en derde doelstelling van de CBD (namelijk duurzaam gebruik van de biodiversiteit en het eerlijk en billijk verdelen van de hieruit voortvloeiende voordelen).²²⁰

136. Uiteindelijk werd dan ook in het laatste akkoord beslist om de verwijzing naar de beschermde gebieden te beperken. Onder artikel 8 werden (slechts) volgende drie subbepalingen opgenomen: ten eerste het opstellen van een systeem inzake beschermde gebieden, ten tweede het ontwikkelen van richtlijnen voor de selectie, het vestigen en het beheren van deze gebieden en ten derde het reguleren en beheren van de biologische rijkdommen. De BINGO's waren dus geen succesvolle architecten bij de bescherming van bepaalde gebieden (gekwificeerd als Protected Area). Hun tegenstanders, de zuidelijke NGO's, daarentegen kwamen als overwinnaars uit de onderhandelingen. De ontwikkelingslanden speelden ook een sleutelrol maar opmerkelijk is toch vooral de verdeling en tegenstrijdigheid tussen de NGO's onderling.²²¹

137. Hierna was de discussie inzake de expansie van de beschermde gebieden geruime tijd van tafel. Verwijzingen naar beschermde gebieden werden pas terug op de agenda geplaatst met betrekking tot items over de biodiversiteit

²¹⁷ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²¹⁸ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 2 februari 1971.

²¹⁹ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²²⁰ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²²¹ S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

van zee- en kustgebieden, de ecosysteembenadering en in situ-instandhouding. Men erkende dat deze sites kritische reservoirs waren voor het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit. In 1998, bij de vierde Conferentie van de verdragspartijen (COP) werd aangenomen dat de kwestie van de beschermde gebieden terug op de agenda zou geplaatst worden voor COP 7 in 2004.²²²

138. Een opmerkelijke verschuiving deed zich voor in de betrokkenheid van de BINGO's. Waar zij zich (na hun debacle in de eerste onderhandelingen) in de latere beperkte discussies inzake de beschermde gebieden eerder als waarnemers hadden opgesteld, gedroegen ze zich vanaf nu opnieuw als aspirant-architecten.²²³

139. Een Ad Hoc Tribunal Expert Group (AHTEG) leidde in Zweden in 2003 de voorbereiding van de COP 7. Deze kleine groep experts bestond uit 40 personen. Er waren 18 vertegenwoordigers van de partijen en bijna de helft van de zetels werden ingevuld door BINGO's (BirdLife International, Conservation International, Greenpeace, IUCN, The Nature Conservancy (TNC), WWF, en the World Resource Institute).²²⁴ Het valt dus op dat de kleinere NGO's niet vertegenwoordigd werden en zelfs de inheemse en lokale gemeenschappen konden slechts rekenen op vertegenwoordiging van de IUCN.²²⁵ De BINGO-groep daarentegen werd sterk vertegenwoordigd en dit was de aanzet als drijvende kracht bij het uitzetten van de structuur voor beschermde gebieden onder de CBD voor de komende jaren.²²⁶

140. De resultaten van het AHTEG werden voorgelegd aan de CBD's Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA)

²²² ENB (Earth Negotiations Bulletin), Summary of the Fourth Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Montreal Canada, 1999, <https://www.cbd.int/meetings/SBSTTA-04>.

²²³ S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²²⁴ "Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²²⁵ Eén van de grote verdiensten van de IUCN is dat de organisatie zich er voor inzet dat de rechten en belangen van inheemse gemeenschappen aan bod komen in de diverse verdragen en initiatieven inzake het milieubeleid. IUCN hervormde hiervoor in 2016 zelfs zijn lidmaatschapsstructuur, waardoor de inheemse gemeenschappen hun positie en rol binnen IUCN konden verstevigen en de organisatie zich nu werkelijk kan profileren als stem en vertegenwoordiger van de gemeenschappen. Ten tijde van de besprekingen van de AHTEG in 2003 bestond deze structuur echter nog niet en was de vertegenwoordiging dus nog beperkt. Meer info: IUCN, *About Indigenous Peoples*, 2019, <https://www.iucn.org/theme/governance-and-rights/about/indigenous-peoples>.

²²⁶ S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

in november 2003. Een coalitie van zeven BINGO's (BirdLife International, Conservation International, Greenpeace, the Nature Conservancy, the Wildlife Conservation Society, WWF, en the World Resources Institute) pleitten voor een werkprogramma inzake beschermde gebieden, met aandacht voor de financiering, het beheer en de monitoring.²²⁷ De BINGO's versterkten hun politieke agenda met beloftes voor financiële en technische middelen om te helpen bij de implementatie. Niet verrassend, want deze standpunten hadden de NGO's al succesvol aangenomen tijdens de voorbereidingen met de AHTEG. Volgens de Earth Negotiation Bulletin werd de belofte van een aantal grote NGO's om de implementatie van een werkprogramma inzake beschermde gebieden te ondersteunen, positief onthaald door de partijen.²²⁸

141. Bij de eerste inspanningen bij de AHTEG, werd al duidelijk dat de BINGO's een *behind-the-scenes* rol wilden spelen bij het opstellen van een kader voor het werkprogramma inzake beschermde gebieden. Een extra versterking van hun positie ontstond bij de toezegging om extra middelen te verstrekken aan het voorgestelde kaderwerk (het werkprogramma inzake beschermde gebieden). Hiermee bevestigden de NGO's hun gretigheid om de richting te bepalen van het werkprogramma.²²⁹

142. Dit internationale kaderwerk bepaalt de voorwaarden voor implementatie op nationaal niveau, waar de échte inspanningen voor natuurbehoud dienen geleverd te worden.

143. Bij gebrek aan vertegenwoordiging tijdens de AHTEG besprekingen, ontbrak voldoende input van andere NGO's (non-BINGO's) tijdens de SBSTTA 7-besprekingen. Het meest merkwaardig is het statement door Tebtebba, een kleine lokale NGO van de Filipijnen, en enkele nationale afdelingen van Friends of the Earth, die stelden dat er rekening gehouden moest worden met de inheemse bevolking en lokale gemeenschappen.²³⁰ Deze groepen waren tijdens de onderhandelingen vooral gefocust geweest op andere kwesties van de CBD, zoals traditionele kennis en *benefit sharing*, en hadden

²²⁷ S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²²⁸ ENB (Earth Negotiations Bulletin), Summary of the Ninth Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Montreal Canada, 2003, <https://www.cbd.int/meetings/SBSTTA-09>.

²²⁹ S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²³⁰ ENB (Earth Negotiations Bulletin), Summary of the Ninth Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Montreal Canada, 2003, <https://www.cbd.int/meetings/SBSTTA-09>.

hierdoor hun rol in andere kwesties (zoals de kwestie inzake de beschermde gebieden) beperkt tot zijnde ‘getuige’.²³¹

144. Dat het ontwikkelen van een werkprogramma inzake beschermde natuurgebieden niet gemakkelijk zou zijn en dat het kaderwerk voor een zware strijd zou staan, was duidelijk. In het verleden hadden de kleinere NGO’s uit het Zuiden (en de ontwikkelingslanden) zich immers al verzet tegen een beleid inzake beschermde gebieden, aangezien de maatregelen geassocieerd werden met het marginaliseren van de lokale bevolking.²³² Bovendien vreesde men dat vele landen niet in staat zouden zijn het groeiend aantal beslissingen dat genomen werd bij COP-meetings te kunnen uitvoeren en implementeren. Dit geldt zeker voor de ontwikkelingslanden, die weliswaar over een grote biodiversiteit beschikken maar slechts over beperkte financiële, institutionele en wetenschappelijke middelen. De nieuwe aanpak van de BINGO’s (de architecten van het kaderwerk) hield dan ook in dat er eerst en vooral gekeken moest worden naar de financiering voor een beleid inzake beschermde gebieden, inclusief hun eigen investeringen hierin. Bovendien zou het benutten van extra financiële middelen en fondsen afhankelijk gemaakt moeten worden van een proactief en krachtig werkprogramma inzake beschermde gebieden.²³³

145. Tijdens COP 7 stelde de coalitie (waartoe ondertussen ook de organisatie Fauna en Flora International behoorde) een *joint NGO commitment* inzake beschermde gebieden op, alsook een structuur voor een werkprogramma inzake beschermde gebieden onder de CBD zelf.²³⁴ Gezamenlijk beheerden deze groepen ongeveer 1 miljard Amerikaanse dollar per jaar voor de observatie in meer dan 120 landen, met name deze met een hoge graad van biodiversiteit. Daarenboven deden ze de belofte om extra miljoenen dollars te investeren in inspanningen die genomen worden op nationaal niveau om het werkprogramma inzake beschermde gebieden te implementeren.²³⁵

²³¹ S. BURGIEL en P. WOOD, “Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations”, in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²³² S. SARKKI, L. RANTALA en T. KARJALAINEN, “Local people and protected areas: identifying problems, potential solutions and further research questions”, *Int. J. Environment and Sustainable Development* 2015, Vol. 14, No. 3, 300-302.

²³³ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²³⁴ S. COHEN, *Summary of the CBD COP-7 Protected Areas Negotiations Financial Resources Commitments*, 2004, http://conservationfinance.info/CFA/Documents/CF_related_papers/COP7_finance_commitments_2.pdf.

²³⁵ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

146. Conservation International en TNC bekrachtigden deze boodschap door elk toe te zeggen 2 miljoen Amerikaanse dollar vrij te maken voor de implementatie van het werkprogramma.²³⁶

147. Deze belofte van nieuwe financiering, in combinatie met de erkenning van de aanzienlijke bestaande financiering was een belangrijke factor voor de verandering in attitude (in positieve zin) van de overheden van de (zuidere) ontwikkelingslanden ten opzichte van de beschermde gebieden. Met meer verplichtingen en beslissingen dan de meeste landen zouden kunnen implementeren, werd de CBD over het algemeen beschouwd als zijnde *soft law*. Het beschikbaar stellen van financiële middelen en technische ondersteuning bood de extra bonus om ervoor te zorgen dat de beslissingen inzake de beschermde gebieden konden worden uitgevoerd. Dus, buiten het louter als architect dienen om de structuur van het werkprogramma op papier te zetten, zette de BINGO-coalitie de extra stap richting het mobiliseren van landen in de richting van implementatie.²³⁷

148. De BINGO-coalitie verstevigde haar positie in de onderhandelingen op twee manieren. Ten eerste, was er een nadrukkelijke poging om de aanwezigheid van NGO-vertegenwoordigers (zoals TNC en WWF) bij nationale delegaties bij de CBD te vergroten en/of bij werkzaamheden van kantoren per land (in de aanloop naar de meetings). Door zichzelf te integreren in delegaties en nationale posities, kon de BINGO-coalitie haar agenda verder brengen door deze op te werpen tijdens de interne discussies, en niet enkel door expliciet lobbywerk. Ten tweede, door hun positie te promoten als “The Joint NGO Statement” en “The Joint NGO Commitment on Protected Areas”, had de BINGO-coalitie de stem van de NGO-gemeenschap effectief gecoöpteerd door deze te vertegenwoordigen als de hunne. Hoewel er andersdenkenden waren, werd hun positie gemarginaliseerd door wat de gangbare consensus leek te zijn van de mening van NGO’s over de kwestie.²³⁸

149. Door al deze werkzaamheden, weerspiegelt het uiteindelijke akkoord tot vaststelling van het werkprogramma inzake beschermde gebieden nauw de positie van de BINGO-coalitie.²³⁹

²³⁶ Report of the seventh meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (20 Februari 2004), UNEP/CBD/COP7/21/PART1 (2004).

²³⁷ P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

²³⁸ ENB (Earth Negotiations Bulletin), *Summary of the Ninth Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*, Montreal Canada, 2003, <https://www.cbd.int/meetings/SBSTTA-09>.

²³⁹ S. BURGIEL en P. WOOD, “Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations”, in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

150. Tijdens COP 7, probeerden nochtans ook andere NGO's en groepen zoals Friends of the Earth International, de International Indigenous Forum on Biodiversity, and Kalpavriksh hun betrokkenheid in de discussie te vergroten door vooral te focussen op de rechten van de inheemse bevolking en de rol van de gemeenschap in de beschermde gebieden. In sommige gevallen probeerden deze stemmen de inhoud van de discussies te beïnvloeden door te verwijzen naar gebieden die beheerd worden door de inheemse bevolking en de lokale gemeenschap.²⁴⁰ Er was een onderliggende en soms zelfs expliciete weerstand tegen de bredere koers en richting die de BINGO-coalitie en de partijen nastreefden rond de identificatie en vestiging van beschermde gebieden.²⁴¹ Dit proces en het aanzienlijke financiële en politieke kapitaal dat het programma vereiste, verhoogde de vrees voor de ontheemding van de lokale bevolking van hun huizen in gebieden die als beschermd moesten worden aangewezen. Deze vrees heeft de frequent veranderende relatie en de betrekkingen tussen de BINGO's en de kleinere NGO's en inheemse groepen (voornamelijk uit de ontwikkelingslanden) gedurende lange tijd vormgegeven.²⁴² Desalniettemin slaagde de BINGO-coalitie in haar opzet en zou er voortaan ingezet worden op beschermde gebieden.

c.2. World Commission on Protected Areas (WCPA): Task Force

151. Eveneens belangrijk bij de realisatie van het programma inzake beschermde gebieden was de WCPA Task Force.

152. De World Commission on Protected Areas (WCPA) en de IUCN Species Survival Commission (SSC) richtten in 2009 een Task Force op inzake beschermde natuurgebieden met het oog op het beschermen van de

²⁴⁰ ENB (Earth Negotiations Bulletin), *CBD COP 7- Highlights*, IISD, Vol. 9. No. 277, <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb09277e.pdf>.

²⁴¹ ENB (Earth Negotiations Bulletin), *CBD COP 7- Highlights*, IISD, Vol. 9. No. 280, <http://enb.iisd.org/vol09/enb09280e.html>.

²⁴² Report of the seventh meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (20 Februari 2004), UNEP/CBD/COP/7/21/PART1 (2004); S. BURGIEL en P. WOOD, "Witness, Architect, Detractor: The Evolving Role of NGOs in International Environmental Negotiations", in P. CHASEK, en L. M. WAGNER, *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Washington DC, Routledge, 2012, chapter 7.

biodiversiteit.²⁴³ Het mandaat van deze Task Force werd in 2012 hernieuwd op het World Conservation Congress in Jeju (Zuid-Korea).²⁴⁴

153. De door de WCPA en SSC gezamenlijk opgerichte Task Force heeft een tweevoudige doelstelling. De eerste doelstelling omvat het determineren en analyseren van factoren die wijzen op het succes van de beschermde gebieden bij het conserveren van de biodiversiteit (vb. bevolkingsgroei, afgenomen snelheid van achteruitgang, ...) Ze dienen hierbij mechanismen te ontwikkelen die dergelijke analyses in de toekomst mogelijk blijven maken.²⁴⁵ De tweede doelstelling omvat het determineren van een normstandaard voor de identificatie van sites die van significant belang zijn voor het globale behoud van de biodiversiteit. Het gaat hier meer specifiek om de KBA's (Key Biodiversity Areas), die reeds eerder in dit werk ter sprake kwamen.²⁴⁶ Om deze doelstelling te bereiken, heeft de WCPA-SSC Task Force een consultatief proces gestart, waarbij ze talrijke experts, organisaties (waaronder andere IUCN Commissies), academici, nationale beleidsmakers, alsook de private en financiële sector betrokken en geraadpleegd heeft.²⁴⁷

c.3. Private Protected Area Action Plan

154. Gedurende lange tijd speelden de overheden de hoofdrol in het vormgeven van het beleid inzake beschermde natuurgebieden. Hierboven werd echter besproken op welke wijze ook niet-statelijke actoren, voornamelijk NGO's, een rol hebben gespeeld bij het creëren en implementeren van dit regime inzake beschermde natuurgebieden. Zoals vermeld, stelden een aantal NGO's tijdens COP 7 in 2004 samen met de partijen bij de CBD een werkprogramma op in verband met verschillende acties inzake (private)

²⁴³ Beide commissies behoren tot de zes internationale commissies van de IUCN. De IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Internationale Unie voor Natuurbescherming) is een internationaal samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met het natuurbehoud en het duurzame beheer van natuurlijke rijkdommen. Als eerste globale milieuorganisatie, is de IUCN erin geslaagd nationale overheden en de civil society samen te brengen met het oog op het verwezenlijken van gezamenlijke doeleinden. Tot haar leden behoren staten en overheidsinstellingen en meer dan duizend organisaties (voornamelijk NGO's en organisaties die inheemse bevolkingsgroepen vertegenwoordigen) die actief zijn op het gebied van natuurbescherming en het duurzame beheer van ecosystemen. Op vrijwillige basis dragen ook meer dan 10.000 wetenschappers en internationale experts bij aan de werkzaamheden van de IUCN. De IUCN is actief in meer dan 160 landen. Meer informatie: IUCN, *About IUCN*, 2019, <https://www.iucn.org/about>.

²⁴⁴ IUCN, *Biodiversity and protected areas*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas>.

²⁴⁵ IUCN, *Biodiversity outcomes*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas/biodiversity-outcomes>.

²⁴⁶ IUCN, *Key Biodiversity outcomes*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas/key-biodiversity-areas>.

²⁴⁷ IUCN, *Key Biodiversity outcomes*, 2019, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/biodiversity-and-protected-areas/key-biodiversity-areas>.

protected areas.²⁴⁸ Item 3.1.8 van deze conferentie roept de partijen op “*to develop national incentive mechanisms and institutions and legislative frameworks to support the establishment of the full range of protected areas that achieve biodiversity conservation objectives including on private lands and private reserves where appropriate*”.²⁴⁹

155. Naast de NGO's, speelt dus ook de private sector een niet onbelangrijke rol bij het beschermen van de biodiversiteit aan de hand van beschermde natuurgebieden. In dit onderdeel wordt besproken op welke wijze de initiatieven van private actoren kunnen bijdragen aan de bescherming van natuurgebieden. De private bescherming door de private sector houdt enerzijds in dat er bescherming wordt geboden aan gebieden die onder de bestaande overheidsinitiatieven niet voldoende beschermd worden en anderzijds, houdt het in dat er juist nieuwe beschermingsgebieden worden gecreëerd, waarbij de private sector bepaalde gebieden opwaardeert en van een effectief beheer en bescherming voorziet (die nu ontbreekt).²⁵⁰

156. Indien zij het gevoel hebben dat er niet ‘voldaan’ is aan de noden en dat de acties van de overheden niet voldoende zijn om te voorzien in een effectieve bescherming en implementering van het CBD-regime inzake beschermde natuurgebieden, zullen dus ook particulieren (de private actoren) van zich laten horen.

157. De kwaliteit van bescherming die geboden wordt door de overheden is in vele landen inadequaat. Sommige parken en gebieden hebben wel een beschermde status, maar deze bestaat enkel op papier.²⁵¹ Deze gebieden worden ook wel aangeduid met de term ‘*paper parks*’. Deze term refereert naar parken waar de beschermingsmaatregelen niet op een serieuze wijze geïmplementeerd worden en die dus enkel virtueel van bescherming genieten. Aangezien ze niet op een actieve wijze beschermd worden, worden vele van deze parken aangetast door de illegale praktijken die er plaatsvinden.²⁵² Het

²⁴⁸ Beslissing VII/28 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (13 april 2004), UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28 (2004).

²⁴⁹ Beslissing VII/28 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (13 april 2004), UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28 (2004); CBD, *Programme of Work*, 2019, <https://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>.

²⁵⁰ J. LANGHOLZ en K. WOLF, “New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan”, *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2004, 9-10; J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 5.

²⁵¹ J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 5.

²⁵² J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 4; K. BRANDON, K. REDFORD en S. ANDERSON (eds.), *Parks in Peril: People, Politics, and Protected Areas*, Washington DC, Island Press, 1998, 17-18.

gaat bijvoorbeeld om stroperij, houtkap, agrarische aantasting, mijnbouw voor goud, diamanten en andere edele metalen, begrazing, winning van natuurlijke producten voor de commerciële markt, ...²⁵³

158. Voorbeelden van dergelijke *paper parks* zijn vooral te vinden in de tropen. Bovendien zijn veel tropische beschermde gebieden niet afdoende afgebakend, zijn ze niet toegankelijk voor toeristen of worden ze schromelijk ondergefinancierd en meestal ook niet bewaakt of bemand. En als ze al bewaakt worden, dan gebeurt dit door personen die niet bevoegd zijn om wapens te dragen of arrestaties te verrichten.²⁵⁴

159. Vooral in Centraal-Amerika en Mexico heeft het gebrek aan actief management geleid tot het ontstaan van talrijke *paper parks*. In verscheidene van deze landen, hebben burgeroorlogen effectief management en bescherming onmogelijk gemaakt.²⁵⁵ In andere landen hebben inefficiënt overheidsbeleid en frequente structurele veranderingen in de administratieve structuur van het land efficiënt beheer en management van de parken verhinderd.²⁵⁶ In Mexico is vooral het Volcan Colima National Park serieus aangetast door de activiteiten van jagen, begrazing en houtkap.²⁵⁷ De situatie in Guatemala is al even ernstig. Met 1,7 miljoen hectare is het Maya-biosfeerreservaat één van de grootste beschermde gebieden van de regio. Onderzoekers ter plaatse hebben echter direct bewijs aangetoond van een internationale samenspanning om mahonie uit het reservaat te smokkelen.²⁵⁸

²⁵³ K. BRANDON, K. REDFORD en S. ANDERSON (eds.), *Parks in Peril: People, Politics, and Protected Areas*, Washington DC, Island Press, 1998, 17; B. DUGELBY en M. LIBBY, "Analyzing the Social Context at Parks in Peril Sites" in K. BRANDON, K. REDFORD en S. ANDERSON (eds.), *Parks in Peril: People, Politics, and Protected Areas*, Washington DC, Island Press, 1998, 63-75; C. VAN SCHAIK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAIK en J. JOHNSON (eds.), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 64 – 75.

²⁵⁴ J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 4-6.

²⁵⁵ J. BARBORAK, "History of protected areas and their management in Central Amerika", in K. STEEN en R. TUCKER (eds.), *Changing tropical forests: Historical Perspectives on Today's Challenges in Central and South America*, Durham, Duke University Press, 1991, 93-100.

²⁵⁶ IUCN en WCMC, *Protected Areas of the World: A review of national systems. Volume 4: Nearctic and neotropical*, Gland, Switzerland en Cambridge, IUCN, 1992, xxiii + 459 p, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1991-002-4.pdf>.

²⁵⁷ C. VAN SCHAIK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAIK en J. JOHNSON (eds.), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 66.

²⁵⁸ C. VAN SCHAIK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAIK en J. JOHNSON (eds.), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 69.

160. Voorbeelden zijn ook terug te vinden in Zuid-Amerika. In Ecuador, bijvoorbeeld, heerst er intern verwarring over de definities van de categorieën beschermde gebieden. Als gevolg hiervan kunnen de diverse overheidssectoren onverenigbare activiteiten toestaan, zoals olie-exploitatie. Toen olie werd ontdekt in het Yasuni National Park, het grootste park van het land, tekende de overheid onmiddellijk commerciële overeenkomsten die een groot nieuw productieveld binnen het park mogelijk maakten. De aanleg van een weg om het veld te onderhouden leidde tot een grote instroom van kolonisten. Als compensatie heeft de regering beloofd dat er in de buurt een gelijkwaardig stuk parkland zou worden gecreëerd. Vaak zijn dit echter loze beloftes.²⁵⁹

161. Zoals vermeld, vindt er in de meeste gebieden geen efficiënte bewaking plaats. De parkbewakers zijn doorgaans slecht opgeleid en onvoldoende getraind. Ze worden daarenboven onderbetaald, zijn ongewapend en missen de bevoegdheid om arrestaties uit te voeren. In het Amazonegebied in Brazilië is iedere parkbewaker verantwoordelijk voor meer dan 6000 km².²⁶⁰ Sommige gebieden worden zelfs helemaal niet bewaakt.²⁶¹

162. Het gebrek aan bescherming stelt de parkgebieden bloot aan indringers. Bijna alle parken in het Amazonegebied in Brazilië zijn onbewaakt en worden hierdoor geplaagd door meerdere problemen: jagen, vissen, houtstroperij, mijnbouw en illegale landbezetting. Goudmijnwerkers zijn actief in een derde van alle parken en hebben sommige parken volledig overschreden en bezet. Toen goudzoekers het nationaal park Pico da Neblina binnenvielen, reageerde de Braziliaanse regering door tweeduizend troepen te sturen om ze te vernietigen. Bij het betreden van het park, bevonden de troepen zich echter in de minderheid en werden ze wegens gebrek aan wapenning *outgunned*. Hierop trokken de troepen zich terug naar een nabijgelegen stad. De situatie ontwikkelde zich tot een impasse en de mijnwerkers zetten hun activiteiten onbelemmerd voort.²⁶² In Peru en Colombia hebben drugshandelaren of

²⁵⁹ WRI (World Resources Institute), *A Guide to the Global Environment: Climate Change in Latin America Focus 1990-91*, New York, Oxford University Press, 1990, 37, https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/pdf/worldresources1990-91_bw.pdf?_ga=2.30494527.1263483047.1555536101-1242057241.1555536101.

²⁶⁰ C. PERES en J. TERBORGH, "Redesigning Amazonian Nature Reserves: An Analysis of the Defensibility Status of Existing Conservation Units", *Conservation Biology* 1995, Vol. 9, No. 1, 34-36.

²⁶¹ IUCN en WCMC, *Protected Areas of the World: A review of national systems. Volume 4: Nearctic and neotropical*, Gland, Switzerland en Cambridge, IUCN, 1992, xxiii + 459 p, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1991-002-4.pdf>.

²⁶² C. VAN SCHAİK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAİK en J. JOHNSON (eds), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 70.

terreurorganisaties regio's overgenomen die meerdere parken beslaan en hebben ze bescherming onmogelijk gemaakt.²⁶³

163. We kunnen concluderen dat de beschermde natuurgebieden (voornamelijk in de tropische gebieden) in een crisis verkeren. Vele tropische parken zijn reeds aangetast, anderen worden geconfronteerd met ernstige bedreigingen maar beschikken niet over de capaciteit om hieraan weerstand te bieden. Het laatste bolwerk dat is opgericht om de tropische natuur te beschermen tegen uitsterven, stort in.

164. Hoewel de potentiële impact van ecologische processen ernstig kan zijn, zijn deze vatbaar voor technische oplossingen en kunnen ze worden opgelost met voldoende middelen en kennis. Een veel directere en significantere bedreiging vormen de menselijke activiteiten. De crisis van parken in de tropen komt vooral voort uit de toenemende menselijke druk op alle niet-geëxploiteerde natuurlijke hulpbronnen. De druk op parken wordt uitgeoefend op lokale, regionale en nationale schaal, meestal in de vorm van illegale toewijzing van land of onttrekking van hulpbronnen. Dit alles wordt nog verergerd door ineffectieve bescherming.²⁶⁴

165. Wanneer parken verplicht zijn om onder zoveel handicaps te opereren, is het geen wonder dat de institutionele falings eerder de norm dan de uitzondering is.²⁶⁵

166. En zelfs al zouden de publiek beheerde parken goed beschermd zijn, dan nog zou een overgrote meerderheid van landgebieden en biodiversiteit niet genieten van de nodige effectieve bescherming, aangezien ze buiten de grenzen van de aangewezen beschermde gebieden liggen.²⁶⁶ Men ziet in dat er veel gewonnen kan worden indien er aanvullende benaderingen voor *in situ*-bescherming van de biodiversiteit zouden worden ontwikkeld. Vooral in gebieden zoals de tropen, waar de natuurlijke habitats steeds meer slinken, zou een aanvullende aanpak aangewezen zijn.²⁶⁷ Het dient dan wel te gaan om een aanpak die de internationale conservatie niet afhankelijk maakt van

²⁶³ C. VAN SCHAİK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAİK en J. JOHNSON (eds), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 64 – 75.

²⁶⁴ C. VAN SCHAİK, J. TERBORGH en B. DUGELBY, "The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves" in R. KRAMER, C. VAN SCHAİK en J. JOHNSON (eds), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 64.

²⁶⁵ J. TERBORGH, C. VAN SCHAİK, L. DAVENPORT, M. RAO, et al. (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 4-6.

²⁶⁶ J. LANGHOLZ en J. LASSOIE, "Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas", *BioScience* 2001, Vol. 51, Issue 12, 1079-1080.

²⁶⁷ IUCN, *1993 United Nations List of National Parks and Protected Areas*, Gland, IUCN, 1994, xiv.

overheidsinitiatieven. Hier is dus duidelijk ruimte voor initiatieven en acties van niet-statelijke actoren, meer specifiek de private sector.

167. Studies hebben de toenemende rol van de private sector in het beschermen van biodiversiteit geverifieerd. Particuliere beschermingszones zijn dan ook als optie naar voren gekomen en verspreiden zich over een groot deel van de wereld.²⁶⁸

168. Deze particuliere beschermde zones zijn niet opgenomen in de lijst van de VN inzake de wereldwijde beschermde gebieden, maar staan wel bekend om hun hoogstaand beheer en bescherming. Vooral in de tropen is een systeem van private bescherming noodzakelijk, aangezien de staatsmiddelen in deze landen erg schaars zijn.²⁶⁹

169. Studies hebben aangetoond dat het aantal particuliere beschermingszones snel in aantal toeneemt en dat de hoeveelheid land die ze beschermen substantieel is.²⁷⁰ Dergelijke zones blijven toenemen en verspreiden zich zowel in ontwikkelingslanden als in de geïndustrialiseerde landen.²⁷¹ Een voorbeeld dat hierbij kan worden aangehaald is de situatie in Colombia, waar er een goed georganiseerd netwerk bestaat waartoe meer dan 100 particuliere eigenaren van reservaten behoren. Het WWF heeft hierover het volgende gezegd: “*the expansion of private reserves in Colombia provides an alternative to the government’s insufficient management of natural lands and resources. The private approach to conservation increases the total area of protected lands, and, more importantly, directly involves citizens as stewards of their country’s own natural resources for the future.*”²⁷²

170. Er is geen algemeen aanvaarde verklaring voor deze toenemende (particuliere beschermings)activiteit. Men veronderstelt dat drie factoren aan de basis liggen van deze *boom*. De eerste factor is het falende beleid van de overheid en de onwil of het onvermogen van de publieke sector om tegemoet te komen aan de wil/wens van de gemeenschap voor meer (en betere)

²⁶⁸ V. Edwards, *Dealing in Diversity: America’s Market for Nature Conservation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 58.

²⁶⁹ IUCN, *1993 United Nations List of National Parks and Protected Areas*, Gland, IUCN, 1994, xiv; J. LANGHOLZ en J. LASSOIE, “Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas”, *BioScience* 2001, Vol. 51, Issue 12, 1080.

²⁷⁰ C. ALDERMAN, “The economics and the role of privately owned lands used for nature tourism, education, and conservation” in M. MUNASINGHE en J. MCNEELY (eds.), *Protected Area Economics and Policy: Linking Conservation and Sustainable Development*, Washington DC, IUCN and The World Bank, 1994, 273-305.

²⁷¹ J. LANGHOLZ en J. LASSOIE, “Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas”, *BioScience* 2001, Vol. 51, Issue 12, 1080.

²⁷² World Wildlife Fund, *The Network of Private Nature Reserves: Strengthening Private Efforts in Conservation and Management of Natural Lands and Resources (Project Profile) 1*, Washington DC, 1997, 2; J. LANGHOLZ en J. LASSOIE, “Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas”, *BioScience* 2001, Vol. 51, Issue 12, 1080.

natuurbescherming. Zoals eerder vermeld, is de bescherming van de publieke gebieden ondermaats in termen van kwaliteit en kwantiteit. Dit geldt zeker voor de gebieden in de tropen. Sterker nog, doordat vele ontwikkelingslanden grote schulden hebben, zullen zij de financiering voor de parken en gebieden eerder verminderen dan doen toenemen. De tweede factor slaat op de toenemende groei van het ecotoerisme. De derde factor is de toenemende sociale interesse in biodiversiteitsbescherming, zoals overeengekomen op de Rio Top in 1992 en in de CBD.²⁷³

171. We kunnen stellen dat vele beschermde gebieden niet effectief zijn. Meerdere oorzaken kunnen hiervoor aangehaald worden, zoals onvoldoende financiële en technische middelen om beheersplannen te ontwikkelen of uit te voeren en een gebrek aan geschoold personeel.²⁷⁴ Ook een gebrek aan wetenschappelijke gegevens en informatie voor beheersbeslissingen, inclusief informatie over de gevolgen van het gebruik van hulpbronnen en over de status van biologische rijkdommen kan één van de oorzaken zijn. Kwantitatieve informatie over het verlies en de achteruitgang van beschermde tropische gebieden is schaars en statusrapporten over individuele parken worden zelden gepubliceerd.²⁷⁵ Tot slot is er vaak sprake van slecht bestuur of gebrek aan duidelijke organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer, alsook van afwezigheid van coördinatie tussen instanties met verantwoordelijkheden die relevant zijn voor beschermde gebieden.²⁷⁶

172. Deze kwesties werden uitvoerig besproken tijdens het vijfde World's Parks Congress (WPC), dat in 2003 in Durban werd gehouden en waarbij men besloot dat het tijd was voor een actieplan. De organisatoren van het World Parks Congress stelden dat de problematiek inzake Private Protected Areas één van de agendapunten was van het WPC.²⁷⁷ Ze plaatsten het onderwerp op de agenda van de Governance Stream. Binnen de Governance Stream, werd een sessie inzake Private Protected Areas gehouden, met als doel in het achterhoofd “*to build a shared understanding of, and vision for, privately*

²⁷³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety*, 3e editie, Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2005, xl + 1493 p.

²⁷⁴ CBD, *Why Programme of Work on Protected Areas?*, 2019, <https://www.cbd.int/protected-old/needs.shtml>.

²⁷⁵ C. VAN SCHAİK, J. TERBORG en B. DUGELBY, “The Silent Crisis: the State of Rain Forest Nature Preserves” in R. KRAMER, C. VAN SCHAİK en J. JOHNSON (eds), *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*, New York, Oxford University Press, 1997, 65.

²⁷⁶ CBD, *Why Programme of Work on Protected Areas?*, 2019, <https://www.cbd.int/protected-old/needs.shtml>.

²⁷⁷ Het World Parks Congress van de IUCN is een globaal forum over ‘protected areas’. Op het congres worden kennis en innovatietechnieken gedeeld en wordt de agenda inzake de beschermde gebieden bepaald voor het komende decennium. Het Congress wordt één keer om de tien jaar gehouden. Meer info: IUCN, *World Parks Congress: About*, 2019, <https://www.worldparkscongress.org/wpc/about/history>.

owned protected area contributions to international conservation and development and to expand our understanding of protected areas owned by private landowners".²⁷⁸ Om dit doel te bereiken, werd een geografisch gebalanceerde groep samengesteld met vooraanstaande figuren uit de particuliere beschermingssector, die zowel overheidsinstellingen, niet-gouvernementele organisaties, de academische wereld als individuele eigenaars vertegenwoordigen.²⁷⁹

173. Het congres te Durban luidde een nieuw paradigma in voor beschermde gebieden, gebaseerd op respect voor de rechten van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen. Sinds 2003 is er een toenemende erkenning van de diverse manieren waarop beschermde gebieden over de gehele wereld worden beheerd en van de rol die de inheemse volkeren hierbij kunnen spelen als 'bewaarders'.²⁸⁰ Kenia is een mooi voorbeeld waarbij de inheemse bevolking een belangrijke rol speelt inzake deze vorm van *private governance*. John Waithaka, directeur van het African Conservation Centre en collega Sacha Cook van het voormalige Kenya Wildlife center, schetsen een grimmig beeld van de *wildlife*-conservatie van Kenia buiten de beschermde gebieden. Vele soorten van de bedreigde fauna zijn al sterk afgenomen. De situatie in de publiek beschermde natuurgebieden is zo ernstig dat vele populaties van de bedreigde soorten nu enkel nog voorkomen in privaat beschermde gebieden. Het goede nieuws is echter dat ook in Kenia *privately owned areas* zijn ontstaan die belangrijke bastions vormen voor het beschermen van ernstig bedreigde *wildlife*-populaties. In sommige situaties heeft de inheemse bevolking zelfs 'private land conservancies' (raden van toezicht) opgericht om de bedreigde soorten te beschermen. De Samburu en Masai zijn voorbeelden van inheemse bevolkingsgroepen die zijn opgekomen als krachtige en succesvolle stemmen voor zowel *in situ*-, *communal* (gemeenschaps-) als private bescherming.²⁸¹

174. *Private protected areas* zijn geen wondermiddel voor wat er scheelt met de internationale *conservation community*, maar vormen wel een optie in 'the conservation toolbox'.²⁸²

175. We kunnen concluderen dat er duizenden private parken en beschermingsgebieden bestaan, die aan miljoenen hectares van biologisch

²⁷⁸ J. LANGHOLZ en K. WOLF, "New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan", *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2004, 18.

²⁷⁹ J. LANGHOLZ en K. WOLF, "New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan", *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2004, 18.

²⁸⁰ IUCN, *From Durban to Sydney: The Durban Legacy – The previous IUCN World Parks Congress*, 2019, <https://www.worldparkscongress.org/wpc/about/durban>.

²⁸¹ J. LANGHOLZ en K. WOLF, "New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan", *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2004, 19-20.

²⁸² J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 335-338.

belangrijke habitats bescherming bieden. Ze dienen als belangrijke componenten van nationale beschermingsstrategieën.²⁸³ In een tijd waarin vele overheden het tempo waaraan zij nieuwe beschermde gebieden ontwikkelen, doen afnemen, blijft de *private-conservation-sector* groeien. Natuurbeschermers en natuurbeheerders dienen deze trend nauw te onderzoeken, alsook zijn totale omvang en richting. Ze dienen te monitoren op welke manier de sterktes van deze strategie kunnen worden gemaximaliseerd en de zwaktes worden geminimaliseerd.²⁸⁴ Dergelijke initiatieven zijn immers cruciaal voor een efficiënte uitwerking van het programma inzake beschermde gebieden.

3.2.2. Inheemse bevolkingsgroepen en lokale gemeenschap

176. Na het bespreken van enkele concrete initiatieven door NGO's, wordt hier eveneens kort gewezen op het belang van inheemse bevolkingsgroepen en lokale gemeenschappen.

177. Inheemse bevolkingsgroepen en lokale gemeenschappen hechten veel belang en waarde aan de CBD. De CBD is immers het eerste internationale verdrag dat de inheemse bevolking rechtstreeks bij de globale uitdaging van duurzame ontwikkeling betreft en hen dus een zekere erkenning geeft. De inheemse en lokale gemeenschappen beschouwen de CBD als een essentieel instrument voor het bevorderen van de erkenning en het behoud van hun traditionele kennis. Hun traditionele kennis kan immers significant bijdragen aan het bereiken van duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld door het verstrekken van waardevolle informatie aan de internationale gemeenschap en door het helpen vormgeven van een bruikbaar model voor het biodiversiteitsbeleid.²⁸⁵ De CBD erkent dit belang en nodigt vertegenwoordigers van deze inheemse groepen uit om op een volwaardige manier deel te nemen aan de transversale initiatieven in verband met traditionele kennis en innovatie.²⁸⁶ De betrokkenheid van deze groep op het vlak van informatieverstrekking, normcreatie en normimplementatie dient dan ook niet te worden onderschat.

²⁸³ J. LANGHOLZ en K. WOLF, "New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan", *Journal of International Wildlife Law & Policy* 2004, 21.

²⁸⁴ R. KRAMER, J. LANGHOLZ en N. SALAFSKY, "The Role of the Private Sector in Protected Area Establishment and Management: A Conceptual Framework for Analyzing Effectiveness", in J. TERBORGH, et al., (eds.), *Making Parks Work: Strategies for Preserving Tropical Nature*, Washington DC, Island Press, 2002, 335-351.

²⁸⁵ CBD, *Organizations and Stakeholders*, 2019, <https://www.cbd.int/cooperation/organizations.shtml>.

²⁸⁶ SECRETARIAT OF THE CBD, *Traditional Knowledge and the Convention on Biological Diversity*, CBD, Montreal, Canada, 2019, <https://www.cbd.int/doc/publications/8j-brochure-en.pdf>; CBD, *About Article 8(j): Introduction*, 2019, <https://www.cbd.int/traditional/intro.shtml>.

3.2.3. Wetenschappelijke gemeenschap

178. Een obstakel om tegemoet te komen aan de doelstellingen van de CBD is het gebrek aan kennis en capaciteit bij verdragsluitende partijen. Hieraan kan verholpen worden door de samenwerking met de wetenschappelijke gemeenschap te bevorderen. De wetenschappelijke gemeenschap kan immers een essentiële partner vormen bij het verminderen van het verlies aan biodiversiteit, aangezien zij zowel over de expertise (kennis) beschikt als over de nodige technische middelen om efficiënte acties inzake het conserveren van de biodiversiteit te ontwikkelen.²⁸⁷

179. Artikel 18 van het Biodiversiteitsverdrag stelt dat de verdragsluitende partijen de internationale technische en wetenschappelijke samenwerking op het gebied van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, indien noodzakelijk, via de bevoegde internationale en nationale instellingen dienen te bevorderen.²⁸⁸

180. Coöperatie tussen het Secretariaat van de CBD en de wetenschappelijke instituties kan verschillende vormen aannemen en vanuit verschillende opzichten geanalyseerd worden. Samenwerking is dus mogelijk op meerdere vlakken, namelijk op het gebied van research, het verstrekken van informatie en training.²⁸⁹

181. De informatie, expertise en kennis waarover deze groep beschikt kan zowel tijdens de onderhandelingsfase als tijdens de implementerings- en monitoringsfase van het verdragsregime worden aangewend.²⁹⁰ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Millennium Ecosystem Assessment en Global Biodiversity Outlook. De rol van de niet-statelijke actoren lag bij deze initiatieven vooral op de implementeringsfase en monitoringsfase.

182. De Millennium Ecosystem Assessment werd uitgevoerd tussen 2001 en 2005 om de gevolgen van ecosysteemverandering op het menselijk welzijn te beoordelen en de wetenschappelijke basis te leggen voor acties die nodig zijn om het behoud en duurzaam gebruik van ecosystemen te verbeteren.²⁹¹ De Millennium Ecosystem Assessment kwam er op verzoek van de overheden om informatie te ontvangen in verband met vier internationale verdragen: de CBD, de Ramsar Conventie, de Conventie over Migratory Species en het Verdrag

²⁸⁷ CBD, *Programmes: Major Groups: Universities and Scientific Community*, 2019, <https://www.cbd.int/universities/>.

²⁸⁸ Art. 18 CBD.

²⁸⁹ CBD, *Universities and Scientific Community: Role*, 2019, <https://www.cbd.int/universities/role.shtml>.

²⁹⁰ CBD, *Organizations and Stakeholders*, 2019, <https://www.cbd.int/cooperation/organizations.shtml>.

²⁹¹ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Overview of the Millennium Ecosystem*, 2005, <https://www.millenniumassessment.org/en/About.html#1>.

van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming. Het rapport zou ook tegemoet moeten komen aan de behoeften van andere belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, de gezondheidssector, niet-gouvernementele organisaties en inheemse gemeenschappen.²⁹²

183. De Millennium Ecosystem Assessment verzamelt informatie uit de wetenschappelijke literatuur en *peer reviewed* datasets. Het steunt hierbij enorm op de specifieke kennis van de niet-statelijke actoren zoals de particuliere sector, plaatselijke gemeenschappen en inheemse volkeren.²⁹³

184. De Global Biodiversity Outlook (GBO) is een periodiek rapport over de biologische diversiteit. De GBO maakt een analyse van de huidige status en toestand van de biologische diversiteit en stelt hierbij welke maatregelen of acties dienen ondernomen te worden door de internationale gemeenschap opdat de biodiversiteit op een duurzame manier behouden kan blijven en opdat de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische bronnen op een eerlijke wijze kunnen worden gedeeld.²⁹⁴

185. We kunnen concluderen dat deze rapporten een analyse bevatten van de status en trends inzake de biodiversiteit. Men baseert zich hiervoor onder meer op de specifieke kennis waarover de verschillende niet-statelijke actoren beschikken. Op basis van deze gegevens en kennis kunnen de relevante conclusies getrokken worden die nodig zijn voor de verdere uitvoering van de internationale verdragen. De specifieke kennis waarover de verschillende niet-statelijke actoren beschikken, vormt dus een belangrijk steunpunt bij de implementering- en monitoringsfase van internationale verdragen.

3.2.4. Industrie en private sector

186. Het belang van betrokkenheid van de private sector werd reeds erkend in het Strategic Plan van 2002. Deze groep is dan ook de volgende niet-statelijke actor die besproken zal worden.

187. Het mondiale internationaalrechtelijke regime wordt geplaagd door drie grote gebreken oftewel tekortkomingen. Een eerste gebrek is het (meestal) niet-bindende karakter van de vele reguleringen en verdragen binnen dit regime. Een tweede tekortkoming is het gebrek aan representativiteit bij het aannemen van de toepasselijke regelgeving. En ten derde, wat deze regelgeving betreft, is

²⁹² MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington DC, Island Press, 2005, v, <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.

²⁹³ MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington DC, Island Press, 2005, v, <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.

²⁹⁴ CBD, *Global Biodiversity Outlook (GBO)*, 2019, <https://www.cbd.int/gbo/>.

er vaak slechts inefficiënte implementatie.²⁹⁵ Deze gebreken zijn *a fortiori* typisch voor de vele verdragen inzake het mondiale milieu en ook het CBD-verdrag is hier niet aan ontsnapt.²⁹⁶ De partijen bij dit verdrag erkennen dit probleem en schaarden zich achter een initiatief om een antwoord te bieden op deze tekortkomingen. Dit mondde in 2006 uit tot de aanneming van Decision VIII/17. In dit document wordt gewezen op het belang die de private sector kan spelen in het bereiken van de doelstellingen van de Conventie. Er werd een lijst opgesteld met mechanismen, die het makkelijker zouden moeten maken om de private sector (bedrijven) bij de Conventie te betrekken en te integreren.²⁹⁷ Deze toenemende betrokkenheid zou er vooral moeten komen tijdens de onderhandelingsfase en tijdens de implementeringsfase.²⁹⁸ Hierdoor zou er tegemoet gekomen kunnen worden aan ten minste twee van voornoemde legitimiteitstekortkomingen, namelijk de representativiteit en de inefficiënte implementatie.

188. Legitimiteit, representativiteit en implementatie zijn concepten die nauw met elkaar verbonden zijn. Implementatie en effectiviteit zijn belangrijk om het beoogde doel van een regelgeving te bereiken. Aangezien het *internationale* milieurecht vaak niet-bindende instrumenten en regelgeving bevat, is implementatie in het *nationale* milieurecht des te noodzakelijker. Efficiënte implementatie van de regelgeving zal echter enkel gebeuren indien men het gevoel heeft dat de regelgeving ook legitiem is. Deze legitimiteit moet mede gegarandeerd worden door ervoor te zorgen dat er voldoende representativiteit is. Hier kan de betrokkenheid van niet-statelijke actoren aan tegemoet komen.²⁹⁹

189. Hoewel een toenemende betrokkenheid van de private sector (bedrijfsleven) zeker positief kan zijn, zijn toch niet alle partijen bij de Conventie hiervoor te vinden. Waar landen zoals Brazilië en het Verenigd Koninkrijk het nut van een grotere betrokkenheid van bedrijven erkennen, stellen Zuidere landen zich eerder terughoudend en argwanend op tegenover een grotere betrokkenheid van deze niet-statelijke actoren.³⁰⁰

²⁹⁵ P. HAAS, "Addressing the global governance deficit", *Global Environmental Politics* 2004, Vol. 4, Issue 4, 1-15.

²⁹⁶ CBD, *Decision VI/26 of COP6: Strategic plan for the convention on biological diversity*, 2002, <https://www.cbd.int/doc/decisions/COP-06-dec-en.pdf>.

²⁹⁷ Beslissing VIII/17 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (15 Juni 2006), UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/17 (2006).

²⁹⁸ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 154.

²⁹⁹ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 154-155.

³⁰⁰ Beslissing VIII/17 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (15 Juni 2006), UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/17 (2006).

190. Hoewel het debat omtrent de participatie en betrokkenheid van de private sector anno 2019 alomtegenwoordig is, was dit niet steeds het geval. Vroeger lag de focus niet op de participatie van private actoren. Men had vooral aandacht voor de betrokkenheid van andere actoren van de *civil society*. Men dacht immers dat deze groep het meest representatief zou zijn m.b.t. de *“concerns for the preservation of common public goods”*.³⁰¹ Betrokkenheid van de private actoren werd (en wordt nog steeds) eerder als controversieel beschouwd, aangezien men hun betrokkenheid gelijkstelt aan het nastreven van maximale winst en *powerful elites*.³⁰²

191. Over het algemeen wordt aangenomen dat diepgaande participatie van de private sector in het biodiversiteitsregime de implementatie ervan zou kunnen bevorderen.³⁰³ Deze participatie kan verschillende vormen aannemen. De beslissingen zelf worden binnen het CBD-verdrag bij consensus genomen door de verschillende partijen. Er kan echter een *‘observer status’* worden toegekend aan internationale organisaties, wetenschappelijke verenigingen, NGO's en private actoren (industrie, bedrijven, ...) die geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan de onderhandelingen. Ze hebben in dat geval nog steeds geen bevoegdheid om deel te nemen aan de formele besluitvormingsprocessen, maar ze kunnen de statelijke partijen wel informeren en adviseren.³⁰⁴ Zeker met betrekking tot bepaalde sectoren van de industrie (vb. olie, visserij, ...) is het van belang dat in dergelijke participatiemogelijkheden wordt voorzien. De industrie oefent namelijk een grote impact uit op de biodiversiteit en het milieu in het algemeen. Het is dus belangrijk dat zij gehoord worden. Maar tegelijkertijd is het ook noodzakelijk dat zij op hun verplichtingen worden gewezen. Indien we van deze actoren verwachten dat ze zich op een verantwoordelijke wijze gedragen, is het van belang dat zij bewust gemaakt worden van de directe en indirecte impact die zij hebben op biodiversiteit, en *vice versa*.³⁰⁵ De sectoren dienen zich meer bewust te worden van de waarde van biodiversiteit en goed functionerende ecosystemen. Een verlies aan natuurlijke rijkdommen zal een directe negatieve impact hebben op de productieketens.³⁰⁶ Het is dankzij deze bewustmaking

³⁰¹ P. NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press, chapter 5.

³⁰² P. NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press, chapter 5.

³⁰³ S. LAIRD en R. WINBERG, *Access and Benefit sharing in practice: Trends in partnerships across sectors*, CBD Technical Series. No. 8., 2008, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-38-en.pdf>.

³⁰⁴ S.S. RAINES, “Perceptions of legitimacy and efficacy in international environmental management standards: The impact of the participation gap”, *Global Environmental Politics* 2003, Vol. 3, Issue 3, 47–73.

³⁰⁵ CBD, *Report of the business and the 2010 biodiversity challenge meeting*, London, 2005, www.biodiv.org/doc/meetings/biodiv/b2010-01/official/b2010-01-03-en.pdf.

³⁰⁶ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

dat ze hun verantwoordelijkheden op zich nemen en kunnen bijdragen tot een betere efficiëntie van het biodiversiteitsregime.

192. Het toelaten van een grotere betrokkenheid van de private sector is eveneens een manier om de (negatieve) houding van bepaalde actoren te kunnen beïnvloeden. Door participatie mogelijk te maken, krijgen deze actoren meer het gevoel dat ze erkend en gehoord worden, waardoor ze zich mogelijk minder agressief en negatief gaan opstellen tegenover de regelgeving.³⁰⁷

193. Hoewel de private sector dus al steeds meer betrokken wordt, geldt dit niet voor alle actoren. Zo zijn het immers vooral de grote (Amerikaanse en Europese) bedrijven die deelnemen aan de onderhandelingsprocessen, terwijl KMO's nauwelijks betrokken worden.³⁰⁸ Om de doelstellingen van de CBD te bereiken, is echter ook een betrokkenheid van deze actoren noodzakelijk.

194. Men vreest dat de internationale milieu- en biodiversiteitsregelgeving in haar karakter zou worden verzwakt indien actoren – die zich doorgaans vijandig opstellen tegenover dergelijke regelgeving – meer zouden worden betrokken in de debatten. Men vreest eveneens dat een grotere betrokkenheid van de private sector zal leiden tot een verschuiving van de machtsverhoudingen, waarbij niet-statelijke actoren steeds meer macht grijpen en marktbelangen de bovenhand nemen van milieubelangen – dit alles ten nadele van de biodiversiteit.³⁰⁹ Het Secretariaat bij de CBD erkent deze zorgen en stelt dan ook dat het tot haar verplichtingen behoort om de integriteit van de (onderhandelingen bij de) Conventie te bewaren.³¹⁰

195. De discussie omtrent de integriteit van het verdragsregime is sterk gelinkt aan de financiële participatie van bedrijven bij het conserveren van de biodiversiteit.³¹¹ De voorbereidende werken bij Decision VIII/17 stellen dat alvorens private actoren toe te laten er gekeken dient te worden naar de redenen en 'geest' om deze actoren te betrekken. Het verkrijgen van financiële

³⁰⁷ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 161-162.

³⁰⁸ Beslissing VIII/17 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (15 Juni 2006), UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/17 (2006).

³⁰⁹ D.L. LEVY en P.J. NEWELL, "A neo-Gramscian approach to business in international environmental politics: An interdisciplinary, multilevel framework" in D.L. LEVY en P.J. NEWELL (eds.), *The business of global environmental governance*, Cambridge, MIT Press, 2005, 75.

³¹⁰ CBD, *Business and the 2010 Biodiversity Challenge, Exploring Private Sector Engagement in the Convention on Biological Diversity*, London, 2005, 6, <https://www.cbd.int/doc/meetings/biodiv/b2010-01/official/b2010-01-02-en.pdf>.

³¹¹ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 165.

bijdragen van deze actoren zou niet de voornaamste doelstelling mogen zijn. Daarentegen, dient men er werkelijk van overtuigd te zijn dat de doelstellingen inzake de conservatie van biodiversiteit beter bereikt kunnen worden dankzij hun actieve deelname.³¹²

196. Agenda 21 bij de CBD erkent het belang en de noodzakelijkheid om ALLE internationale actoren bij het proces te betrekken om duurzame ontwikkeling te bereiken.³¹³ Dit betekent dus dat zowel NGO's en private actoren als Noordelijke en Zuidelijke staten voldoende vertegenwoordigd moeten zijn gedurende de verschillende fases. Statelijke en niet-statelijke actoren dienen verenigd te worden in hun streven naar een efficiënte implementatie van duurzame ontwikkelingsprogramma's.³¹⁴

197. De concrete resultaten van de CBD zijn moeilijk te beoordelen. De CBD is immers een algemeen verdrag dat vele domeinen dekt en dat gekenmerkt wordt door complexe processen. Het feit dat internationale milieuverdragen doorgaans algemene normen en regels uiteenzetten, waarvan de concrete gevolgen niet altijd meetbaar of bepaalbaar zijn, draagt bij tot de complexiteit van dit regime. Het is binnen dit complexe kader dat de private sector omwille van haar expertise een grote rol kan spelen, zeker op het vlak van de implementatie. Deze private actoren beschikken immers over een grote knowhow en technologische middelen, alsook over management en communicatievaardigheden enz. Dit zijn allen voorbeelden van kenmerken die de implementatie van de CBD kunnen vergemakkelijken.³¹⁵ Dit werd ook erkend in Decision VIII/17, waarbij de uitgebreide expertise waarover de private sector beschikt als een *tool* wordt beschouwd om de doelstellingen van het verdrag te bereiken. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld bepaalde onderzoeken uitvoeren en data verzamelen, alsook informatie geven over de toepasselijkheid van bepaalde normen enz. Deze gegevens kunnen dan later verwerkt worden en gebruikt worden bij het creëren van nieuwe regelgeving.³¹⁶

198. Efficiënte participatie is geen *one way street*. Het is niet enkel aan de instituties om participatie mogelijk te maken, er moet bij de actoren zelf natuurlijk ook een grote bereidheid aanwezig zijn om op een verantwoordelijke

³¹² CBD, *Business and the 2010 biodiversity challenge: exploring private sector engagement in the Convention on biological diversity*, 2005, <https://www.cbd.int/doc/meetings/biodiv/b2010-01/official/b2010-01-02-en.pdf>.

³¹³ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 164.

³¹⁴ L. ELLIOT, *The global politics of the environment*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, 119.

³¹⁵ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 165-166.

³¹⁶ Beslissing VIII/17 van de Conferentie van de Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (15 Juni 2006), UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/17 (2006).

en constructieve manier deel te nemen aan de processen. Indien bepaalde actoren van mening zijn dat het niet in hun voordeel is om te deel nemen, zullen ze niet snel geneigd zijn om samen te werken.³¹⁷ Verschillende factoren spelen hierbij een rol: de politieke rol van de specifieke actoren, de sector waartoe ze behoren, de politieke context alsook de relatie tussen de verschillende actoren onderling.³¹⁸ Wanneer bedrijven het gevoel hebben dat ze vijandig behandeld worden of van mening zijn dat de onderhandelde regelgeving neerkomt op een boycot van hun activiteiten, zullen ze steeds minder betrokken worden en zich zelfs terugtrekken uit meetings.³¹⁹

199. Hieronder zullen enkele concrete acties, handelingen of initiatieven van de private sector besproken worden. We kunnen echter ook al even verwijzen naar het Private Protected Area Action Plan, waarin reeds gewezen werd op het belang dat private actoren kunnen spelen bij het ondernemen van bepaalde initiatieven, bijvoorbeeld ter uitvoering van een bepaalde regelgeving of een bepaald werkprogramma.

200. Ontwikkelingen in de primaire sectoren zoals landbouw, mijnbouw, houtproductie, waterbeheer en visserijen bepalen grotendeels de huidige en toekomstige biodiversiteit van de wereld. Aangezien deze sectoren afhankelijk zijn van biodiversiteit en ecosystemen om de groeiende wereldbevolking in voedsel, vezels, hout, bio-energie, vis en schoon water te voorzien, oefenen ze een directe druk uit op de biodiversiteit.³²⁰ Als de huidige trends aanhouden, zal de vraag naar voedsel, hout, water en energie naar verwachting enkel nog maar toenemen. Dit zal heel wat negatieve gevolgen voor de biodiversiteit met zich meebrengen. Om de stijging van de wereldbevolking en toenemende welvaart te evenaren, zal de druk van deze sectoren toenemen. Het aanpakken van dit probleem vereist daarom integratie van de biodiversiteit met de manier waarop de voedselsystemen opereren, met de manier waarop energie geproduceerd wordt, hout wordt gewonnen en watersystemen beheerd worden.³²¹ Er dienen meer biodiversiteit-vriendelijke productiemethodes en natuur-gebaseerde oplossingen worden gehanteerd. Eenvoudige

³¹⁷ L. AMOORE, "International political economy and the 'contested firm'", *New Political Economy* 5(2), 183-204.

³¹⁸ A. BLED, "Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2009, Vol. 9, Issue 2, 157.

³¹⁹ K. JANSEN en S. VELLEMA (eds.), *Agribusiness and society, corporate responses to environmentalism, market opportunities and public regulation*, London, Zed Books, 2004, 159.

³²⁰ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 7, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>; THE EUROPEAN BUSINESS AND BIODIVERSITY PLATFORM, Agriculture Sector and Biodiversity Conservation, 2010, 3, http://ec.europa.eu/environment/archives/business/assets/pdf/sectors/FINAL_Agriculture.pdf.

³²¹ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 7, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

veranderingen in de productiesystemen kunnen bijdragen aan een vermindering, of alleszins vertraging, van het verlies aan biodiversiteit.³²²

Dit werk belicht vooral de activiteiten die reeds hebben plaatsgevonden in de houtsector, voedselsector en watersector. Bijvoorbeeld, het hanteren van nieuwe landbouwmethoden, die de productiviteit verhogen en leiden tot een verbetering van de duurzaamheid van de productie, in combinatie met verminderde voedselverspilling en veranderende voedingspatronen, kan al positieve gevolgen met zich meebrengen in de voedselsector. Hetzelfde principe geldt in de andere sectoren. Bijvoorbeeld, maatregelen om bosbeheer te verbeteren, in combinatie met een verminderde houtproductie, zullen de negatieve impact van de handelingen van deze sector verkleinen.

a. Houtsector

201. In de houtsector zijn er reeds initiatieven ondernomen om de (negatieve) gevolgen voor de biodiversiteit en ecosystemen af te zwakken. De belangrijkste initiatieven omvatten het bevorderen van duurzaam bosbeheer, het bestrijden van illegale houtkap, het bevorderen van de efficiënte verwerking van houtbronnen... Verantwoordelijk gedrag van de bedrijven actief in deze sector is hierbij noodzakelijk en vormt een belangrijke stimulans. De effectiviteit van sommige interventies of initiatieven ligt niet enkel in de handen van de sector, maar is eveneens afhankelijk van de prestaties van andere actoren, waaronder de regeringen en burgers.³²³

202. De voornaamste manier waarop de houtsector zijn negatieve impact op de biodiversiteit probeert te beperken is door aan duurzaam bosbeheer te doen. Duurzaam bosbeheer is niet enkel noodzakelijk in de natuurlijke bossen en wouden, maar eveneens in de door de mens aangelegde plantages.³²⁴ Een voorbeeld van duurzaam bosbeheer betreft het labelen van houtproducten en het gebruik van certificaten, waarmee de legale en duurzame herkomst van het product wordt aangetoond. Het gebruik van labels kan een invloed hebben op het (koop)gedrag van de consumenten en hierdoor de aanbodzijde van het economische vraag- en aanbodmodel beïnvloeden.³²⁵ In de ontwikkelde

³²² CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 8, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³²³ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 98, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³²⁴ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 98, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³²⁵ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 99, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

landen wordt er tegenwoordig al veel gewerkt met deze labels en certificaten, maar voor bedrijven in de ontwikkelingslanden vormen de hoge kosten en het gebrek aan technische middelen vaak een belemmering om aan labelen en certificatie te doen.³²⁶ Vele bedrijven zijn dan genoodzaakt om samen te werken met NGO's, bijvoorbeeld WWF GFTN (Global Forest and Trade Network), TFT (Tropical Forest Trust), IDH, ... om eveneens aan duurzaam bosbeheer te kunnen doen.³²⁷

203. Duurzaam bosbeheer kan eveneens volgende activiteiten omvatten: het verminderen van de houtkap, het behouden en bewaren van planten, het identificeren en beheren van bosgebieden die van significant belang zijn voor het behouden van de diversiteit, het beheren van wegennetwerken en andere infrastructuren, het limiteren van het gebruik van pesticiden...³²⁸

204. Duurzaam bosbeheer kan ook betrekking hebben op de door de mens aangelegde plantages. Het aanleggen van plantages wordt vaak uitgevoerd in het kader van bos- en landschapsherstel, waarbij men het verlies aan biodiversiteit en ecosystemen deels tracht terug te draaien alsook te voorkomen in de toekomst.³²⁹ Voorbeelden van dergelijk herstel op grote schaal betreft het herstel van de Löss Plateau in China³³⁰ en het door de lokale boeren geleide initiatief tot herstel van de vijf miljoen hectaren van de Sahel-bossen in Burkina Faso en Niger.³³¹

205. Overheidsinitiatieven om illegale handel te bestrijden worden aangevuld en ondersteund door private initiatieven, waaronder het weren van illegaal hout uit de bevoorradingsketen, het ontwikkelen van een gedragscode (*code of conduct*) voor de leden bij de handelsverenigingen...³³² Het verminderen van de illegale houtkap in Brazilië, Kameroen en Indonesië tussen 2000 en

³²⁶ Belemmeringen omtrent dit systeem van duurzaamheidslabels -en certificatie werden reeds besproken in deel 2.4.2.b van dit werk.

³²⁷ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 99-100, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³²⁸ M. VAN KUIJK, F. PUTZ en R. ZAGT, "Effects of Forest Certification on Biodiversity", Wageningen, *Tropenbos International* 2009, 25-27, <https://www.tropenbos.org/resources/publications/effects+of+forest+certification+on+biodiversity>.

³²⁹ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 100, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³³⁰ X. FENG, et al., "How ecological restoration alters ecosystem services: an analysis of carbon sequestration in China's Loess Plateau", *Scientific Reports* 2013, Vol. 3, 1-5, <https://www.nature.com/articles/srep02846.pdf>.

³³¹ C. REIJ, G. TAPPAN en M. SMALE, *Agroenvironmental Transformation in the Sahel. Another Kind of Green Revolution*, IFPRI, 2009, 1-2, <http://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/15847/filename/15848.pdf>.

³³² CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 102, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

2009, heeft vermeden dat meer dan 17 miljoen hectaren aan bossen in deze landen werd verloren.³³³

206. Steeds meer bedrijven en hun vertegenwoordigende organen hanteren principes en normen met als doel ecologische en sociale overwegingen te integreren in alle aspecten van hun activiteiten. Dit gaat verder dan activiteiten van duurzaam bosbeheer, maar houdt een concrete afweging in van hun milieu-, sociaal- of biodiversiteitsgerelateerde verantwoordelijkheden bij de planning, inkoop van grondstoffen en voorraden, management, communicatie enz.³³⁴ Bijvoorbeeld, vele verenigingen en particuliere bedrijven hebben hun gedragscodes en beleid gericht op het verminderen van koolstofemissies en ontbossing. Voorbeeld hiervan is de verbintenis die op het Consumer Goods Forum werd aangegaan om tegen 2020 de netto ontbossing tot nul te herleiden (Zero Net Deforestation and Degradation). Het doel is om geen absoluut verlies van bossen te registreren, zowel in hoeveelheid als in kwaliteit.³³⁵ Deze doestelling wordt eveneens ondersteund door WWF.³³⁶ Op COP 9 bij de CBD drukten gedelegeerden van 67 landen hun steun uit voor deze doestelling.³³⁷

207. De verbintenissen die door de bedrijven werden aangegaan om hun milieuprestaties te verbeteren, dienen vergezeld te gaan van middelen die rapportering en monitoring mogelijk maken. Gebrek aan transparantie in verband met het naleven van de vooropgestelde milieuprincipes, kan een negatieve invloed hebben op de reputatie van de betrokken bedrijven.³³⁸

b. Watersector

208. Ook in de watersector hebben reeds initiatieven plaatsgevonden om de biodiversiteit te herstellen en de achteruitgang van aquatische ecosystemen terug te draaien. Het verminderen van de vervuiling speelt een grote rol binnen efficiënt en duurzaam waterbeheer. Eén van de activiteiten in het licht van

³³³ S. LAWSON en L. MACFAUL, *Illegal logging and related trade. Indicators of the Global Response*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2010, xvii en 98, http://awsassets.panda.org/downloads/chatham_house_illegallogging_2010.pdf.

³³⁴ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 105, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³³⁵ THE CONSUMER GOODS FORUM (TGF), *TCGF Board Resolution on Deforestation*, 2010, <https://www.theconsumergoodsforum.com/initiatives/environmental-sustainability/key-projects/deforestation/>.

³³⁶ WWF, *Onze aanpak. Bossen*, 2019, <https://wwf.be/nl/onze-aanpak/bossen/>.

³³⁷ CBD/COP9, *Decision IX/5: Forest Biodiversity*, 2008, <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=11648>; WWF, *Zero Net Deforestation by 2020 – A WWF Briefing Paper*, 2009, http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wfc_2009_wwf_2020_zero_net_deforest_brief_r_t_final_coms.pdf.

³³⁸ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 105, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

duurzaam waterbeheer is het behandelen en bewerken van afvalwater. Het gebruik van afvalwater wordt geassocieerd met het recycleren van voedingsstoffen. Het afvalwater kan gebruikt worden bij het telen en kweken van gewassen.³³⁹ Een goed voorbeeld van waar stedelijk afvalwater omgezet werd in een troef, is in de East Kolkata Wetlands in India. Het afvalwater werd er gebruikt om vissen te kweken en rijst en groenten te telen.³⁴⁰ Een andere manier waarop afvalwater kan gebruikt worden is voor de vergroening van de stad zelf, in parken, bossen, *wetlands* (waterrijke gebieden), ... Dergelijke gebieden staan in voor een rijke biodiversiteit en meerdere ecosysteemdiensten, zoals stroom- en temperatuurregulatie.³⁴¹

209. Private bedrijven kunnen helpen bij het beschermen van de stroomgebieden door praktijken op het land te gebruiken die minder vervuiling veroorzaken. Ze kunnen ook bijdragen door het behouden van de natuurlijke elementen in het landschap, waardoor de erosie wordt verminderd en overstromingen kunnen voorkomen worden. Bijvoorbeeld, door goed en efficiënt beheer van Mount Kenya – waar twee belangrijke stroomgebieden samenkomen – kan men 20 miljoen Amerikaanse dollar besparen door te voorzien in een regelmatige watervoorziening.³⁴² Een ander voorbeeld vinden we terug in de Nakivubo Swamps in Kampala, Oeganda. Toen de lokale overheid ontdekte dat dit *wetland* het stedelijk afvalwater op een natuurlijke wijze filterde, besliste ze ervoor om de moerassen te behouden en ze niet te veranderen in landbouwgronden. De lokale overheid beseftte dat het veel goedkoper zou zijn om het *wetland* te beheren dan om een waterzuiveringsinstallatie te bouwen en te onderhouden.³⁴³ Niet enkel de lokale overheden houden zich met dergelijke activiteiten bezig, maar ook de private bedrijven. In Contrexéville in Frankrijk, bijvoorbeeld, initieerde Nestlé plaagbestrijding door roofdierinsecten te gebruiken in combinatie met andere maatregelen, zoals het betalen aan landbouwers voor de ecosysteemdiensten die zij aanbieden in het verzorgingsgebied (de term ‘verzorgingsgebied’

³³⁹ M. QADIR, et al., “Agricultural use of marginal-quality water – opportunities and challenges” in D. MOLDEN (ed.), *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, London, Earthscan London and International Water Management institute, 2007, 425-457; T. SATO, et al., “Global regional, and country level need for data on wastewater generation, treatment, and use”, *Agricultural Water Management* 2013, Vol. 130, 1-13, <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2013.08.007>; C. SCOTT, N. FARAQUI en L. RASCHID-SALLY (eds.), *Wastewater Use in Irrigated Agriculture, Confronting the Livelihood and Environmental Realities*, Wallingford, CABI, IWMI, IDRC, 2004, 1-2, http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/Books/PDF/Wastewater_Use_in_Irrigated_Agriculture.pdf.

³⁴⁰ S. BUNTING, et al., “Bioeconomic modelling of shrimp aquaculture strategies for the Mahakam Delta, Indonesia”, *Aquaculture Economics & Management* 2013, Vol. 17, Issue 1, 51-70, <https://doi.org/10.1080/13657305.2013.747226>.

³⁴¹ CBD, *Cities and Biodiversity Outlook*, Montreal, 2012, 10-11, <https://www.cbd.int/doc/health/cbo-action-policy-en.pdf>.

³⁴² CBD, *Cities and Biodiversity Outlook*, Montreal, 2012, 10, <https://www.cbd.int/doc/health/cbo-action-policy-en.pdf>.

³⁴³ CBD, *Cities and Biodiversity Outlook*, Montreal, 2012, 27, <https://www.cbd.int/doc/health/cbo-action-policy-en.pdf>.

verwijst naar het gebied waar de gebruikers van een bepaalde voorziening wonen), het beschermen van waterbronnen tegen verontreiniging, het verzekeren van een goede waterkwaliteit in de toekomst, ...³⁴⁴

210. De toenemende waterschaarste in combinatie met de steeds toenemende vraag naar voedsel, leidt ertoe dat de landbouwinvesteringen vooral gericht zijn op het verhogen van de waterproductiviteit voor gewassen, vee en vis.³⁴⁵ Ontwikkelingen vinden vooral plaats op het vlak van technologie (bijvoorbeeld door voedsel- en voedergewassen te telen die minder water vereisen of die gekweekt kunnen worden in marginale gebieden), alsook op het vlak van de gehanteerde landbouwpraktijken (men doet bijvoorbeeld aan conserverende grondbewerking, verbetering van de efficiëntie bij irrigatie, ...).³⁴⁶

211. Ook de ruimtelijke ordening kan worden geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door het telen van bepaalde gewassen die leiden tot erosie te beperken tot enkel in die stroomgebieden waar de waterstroom van nature wordt beschermd.³⁴⁷ Landschapselementen kunnen een cruciale rol spelen in het behoud van de biodiversiteit. Kanalen en productieve hagen kunnen bijvoorbeeld dienen als doorgang voor vissen en een habitat vormen voor roofdieren van pestorganismen.³⁴⁸

212. Agrochemische bedrijven staan onder druk om pesticiden te produceren die veel sneller afbreken dan de momenteel toegepaste formules, zodat grondwaterverontreiniging wordt verminderd en bodemstabilisatoren worden ontwikkeld om erosie en landdegradatie tegen te gaan.³⁴⁹

³⁴⁴ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 131, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>

³⁴⁵ K. DESCHEEMAEKER, et al., "Increasing water productivity in agriculture" in E. BOELEEE (ed.) *Managing Water and Agroecosystems for Food Security, Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture Series 10*, Wallingford, CABI, 2013, 104-123, http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/CABI_Publications/CA_CABI_Series/Managing_Water_and_Agroecosystems/managing_water_for_agroecosystems_and_food_security.pdf; J. ROCKSTRÖM, et al., "A safe operating space for humanity", *Nature* 2009, Vol. 461, No. 7263, 472-475, DOI:10.1038/461472a.

³⁴⁶ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 131, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>

³⁴⁷ D. BOSSIO, K. GEHEB en W. CRITCHELEY, "Managing water by managing land: Addressing land degradation to improve water productivity and rural livelihoods", *Agricultural Water Management* 97, 2010, 536-542, <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2008.12.010>.

³⁴⁸ K. VOHLAND en B. BOUBACAR, "A review of in situ rainwater harvesting (RWH) practices modifying landscape functions in African drylands", *Agriculture, Ecosystems & Environment* 2009, Vol. 131, Issues 3-4, 119-127, <https://doi.org/10.1016/j.agee.2009.01.010>.

³⁴⁹ COUNCIL OF CANADIAN ACADEMIES, *Water and Agriculture in Canada: Towards Sustainable Management of Water Resources. The Expert Panel on Sustainable Management of Water in the Agricultural Landscapes of Canada*, Ottawa, Council of Canadian Academies, 2013, 141-143, https://scienceadvice.ca/wp-content/uploads/2018/10/wag_fullreporten.pdf; A.

213. Andere strategieën beschouwen handel als een mogelijke oplossing voor het behouden van de biodiversiteit. Bijvoorbeeld, door waterintensieve producten te importeren uit waterrijke landen.³⁵⁰ Echter, waar in sommige delen van de wereld waterprijsbepaling kan bijdragen tot het bevorderen van de waterbescherming, zou dergelijk beleid in andere landen de voedselzekerheid bedreigen. Het gebruik van duurzaamheidslabels en -certificaten is ook een maatregel die (net zoals bij de houtsector) gebruikt kan worden om de watersector te beschermen. Bijvoorbeeld, in 2012, lanceerde de ASC (Aquaculture Stewardship Council) een ecolabel voor gekweekte vis.³⁵¹

214. De ecologisch verantwoorde implementatie van waterkracht is een grote uitdaging. Aanpassingen aan de bestaande infrastructuur verlopen vaak moeizaam. Echter, in het verleden heeft de praktijk zich wel voorgedaan dat dammen werden hergebruikt of aangepast zodat ze meerdere doelen zouden kunnen dienen.³⁵² Op sommige locaties werden de dammen echter verwijderd. Het gebeurt soms ook dat een bestaande dam wordt verwijderd en geplaatst wordt op een andere locatie waar het minder verstoringen van het riviersysteem veroorzaakt. Een voorbeeld hiervan vond plaats bij het herstel van de Penobscot rivier in Maine (Verenigde Staten), waar twee dammen in de lagere rivier werden vervangen door nieuwe dammen in de zijtakken. Dit verminderde de verstoring van de rivierstromen en hield de vismigratie intact, terwijl toch nog dezelfde capaciteit aan waterkracht kon worden behouden.³⁵³ Het Hydropower Sustainability Assessment Protocol is een nuttige handleiding bij het promoten en ontwikkelen van dergelijke ecologische ontwerpen.³⁵⁴

215. ‘Groene’ oplossingen zijn in toenemende mate een rol beginnen te spelen in de bestrijding van overstromingen. Na grote overstromingen in 1998, werd in China langs de Yangtze-rivier, een uitgebreid restauratieproject uitgevoerd van de rivierlakte. Dit hield in dat dijken werden verwijderd en *wetlands*

KNOWLES, “Recent developments of safer formulations of agrochemicals”, *The Environmentalist* 2008, Vol. 28, Issue 1, 35-44.

³⁵⁰ C. DE FRAITURE en D. WICHELNS, “Satisfying future demands for agriculture”, *Agricultural Water Management* 2010, Vol. 97, Issue 4, 502-511, <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2009.08.008>.

³⁵¹ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Sustainability of international Dutch supply chains: Progress, effects and perspectives*, Den Haag, 2014, 56, https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Sustainability%20of%20international%20Dutch%20supply%20chains_1289.pdf.

³⁵² K. KRCHNAK, et al., *Integrating environmental flows into hydropower dam planning, design, and operations*, Washington DC, World Bank Group, 2009, 10, <http://documents.worldbank.org/curated/pt/712981468346147059/pdf/510040REPLACEMENT1221environmentalflow.pdf>.

³⁵³ J. OPPERMAN, et al., “The Penobscot River, Maine, USA: a basin-scale approach to balancing power generation and ecosystem restoration. Perspective, part of a Special Feature on the Energy-Water Nexus”, *Ecology and Society* 2011, Vol. 16, No. 3, 1, https://www.jstor.org/stable/26268952?seq=1#metadata_info_tab_contents.

³⁵⁴ INTERNATIONAL HYDROPOWER ASSOCIATION (IHA), *The Hydropower Sustainability Assessment Protocol*, 2014, <http://www.hydrosustainability.org/Protocol.aspx>.

opnieuw verbonden werden met de rivier.³⁵⁵ Een andere ‘groene’ oplossing vinden we terug in Nederland, waar het project ‘Ruimte voor de Rivier’ gericht is op het creëren van zijkanalen en overstromingsgebieden langs de onderste loop van de Rijnrivier.³⁵⁶

216. We kunnen concluderen dat geïntegreerde waterbeheerbenaderingen met succes zijn toegepast voor het herstel van aquatische ecosystemen. Dit gebeurt doorgaans in combinatie met maatregelen in het kader van efficiënt landbeheer. Verscheidene kleinere rivieren worden gedeeltelijk hersteld door het natuurlijke stromingspatroon te herstellen, natuurlijke kustlijnen worden ontwikkeld, waterrijke gebieden worden terug verbonden, ... Deze projecten dienen meestal meerdere doelen: het bevorderen van de waterretentie en – filtering, het aanpassen aan de klimaatverandering, het creëren van diverse habitats voor biota (fauna en flora)...³⁵⁷ Goede voorbeelden van dergelijk waterbeheer zijn het herstel van de Skjern-rivier in Denemarken en de Savannah River in Georgia en South Carolina (Verenigde Staten).³⁵⁸

217. Ook landen die het financieel moeilijker hebben, worden aangespoord om aan duurzaam waterbeheer te doen. In Sub-Sahara Afrika worden investeringen in waterbeheer gestimuleerd door initiatieven van financieringsorganisaties zoals IFAD, de African Development Bank en diverse andere stichtingen (waaronder AGRA, Grow Africa, AgWA, Arrican Agricultural Capital Fund). Deze initiatieven omvatten milieuvriendelijke technologieën voor irrigatie, drainage, ...³⁵⁹

c. Voedselsector

218. Een andere sector die een rechtstreekse impact heeft op het behoud van biodiversiteit is de voedselsector. De voedselsector is zeer divers. Het grote aantal actoren dat actief is in deze sector is één van de complicerende factoren

³⁵⁵ J. PITTOCK en M. XU, “World Resources Report Case Study: Controlling Yangtze River Floods: A New Approach”, Washington DC, *World Resources Report*, 2010, 10-11, https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/uploads/wrr_case_study_controlling_yangtze_river_floods.pdf?_ga=2.100586462.1118141043.1555968924-1242057241.1555536101.

³⁵⁶ MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (V&W), *Spatial Planning Key Decision ‘Room for the River’. Investing in the Safety and Vitality of the Dutch River Basin Region*, 2006, <http://www.ruimtevoorderivier.nl/files/Files/brochures/EMAB%20PBK%20Engels.pdf>.

³⁵⁷ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 136, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>

³⁵⁸ THE NATURE CONSERVANCY (TNC), *Conservation Partnerships. Learn about our exciting partnerships with governments and communities*, 2010, <http://www.nature.org/partners/commonground/partnership/savannah.html>.

³⁵⁹ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 138, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

bij het beoordelen van wat de verschillende actoren in deze sector reeds ondernemen ten gunste van het behoud van de biodiversiteit.³⁶⁰

219. Aan de productiezijde, kunnen we drie handelingen onderscheiden. Het gaat met name om het verminderen van de druk op het wereldwijde landgebruik (1), het verminderen van de emissie (2) en het verbeteren van de lokale biodiversiteit en land- en waterbeheer (3). Aan de vraagzijde richt men zich vooral op het verminderen van de voedselverliezen en het verminderen van de consumptie van vlees, zuivel en vis.³⁶¹

220. De voedingssector plaatst het behoud van de biodiversiteit steeds meer onder druk. Dit is vooral te wijten aan de bevolkingsgroei en de verschuiving in de voedselpatronen, waarbij er een steeds hogere consumptie is van vlees, zuivel, vis, fruit en groenten, ... Een andere factor is het toenemend aantal van landbouwbedrijven die actief zijn in de voedselsector en die leiden tot een vermindering van landschapselementen.³⁶²

221. Binnen het concept van duurzame intensivering, spelen activiteiten zoals biologische plaagbestrijding en het verantwoord gebruik van minerale meststoffen een grote rol. In vele Aziatische landen, ligt de focus tegenwoordig op het trachten te combineren van goede gewasopbrengsten met lagere negatieve effecten op het milieu en het sparen van de biodiversiteit.³⁶³ Een voorbeeld hiervan is ook terug te vinden in Iran, waar boeren en wetenschappelijke onderzoekers samenwerken om nieuwe gewassen te kweken uit oude en nieuwe landrassen en om mengelingen van rassen te gebruiken in plaats van slechts één variëteit.³⁶⁴

³⁶⁰ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity, Den Haag, 2014, 71, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>; PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Roads from Rio+20: Pathways to achieve global sustainability goals by 2050*, Den Haag, 2012, 283 p., <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2012-roads-from-rio-pathways-to-achieve-global-sustainability-goals-by-2050.pdf>.

³⁶¹ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 71, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>

³⁶² T. TSCHARNTKE, et al., "Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification", *Biological Conservation* 2012, Vol. 151, Issue 1, 53-59; T. TSCHARNTKE, et al., "Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity – ecosystem service management", *Ecology Letters* 2005, Vol. 8, Issue 8, 857-874, <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2005.00782.x>.

³⁶³ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 73, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁶⁴ S. DOORBOS, *Agricultural biodiversity acknowledged. Mapping agricultural biodiversity initiatives*, Den Haag, Hivos en Oxfam Novib, 2014, 10, <https://knowledge.hivos.org/sites/default/files/mappingagrodiversity.pdf>.

222. Er zijn ook diverse acties ondernomen om het verlies aan nutriënten en het gebruik van pesticiden te verminderen. In de afgelopen twintig jaar zijn de boeren – voornamelijk in de rijkere gebieden – erin geslaagd om het verlies van nutriënten uit de landbouwbodem naar het milieu te beperken. Als gevolg van een strenger beleid en de implementatie van het Integrated Pest Management (IPM) of soortgelijke technieken is het gebruik van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen en de daaruit voortvloeiende milieubelasting verminderd.³⁶⁵ Bijvoorbeeld, dankzij efficiënt beleid is het gebruik van stikstofmeststoffen binnen de Europese Unie verminderd met ongeveer 20%.³⁶⁶

223. Wat betreft het duurzaam land- en waterbeheer en het promoten van de lokale biodiversiteit hebben boeren diverse acties ondernomen. Voorbeelden hiervan is het behouden en onderhouden (of zelfs creëren) van landschapselementen, bufferstroken en veldmarges. Deze landschapselementen kunnen de bodemerosie, veroorzaakt door water en wind, verminderen en het micro-klimaat verbeteren. Deze landschapselementen kunnen eveneens schutting en onderdak bieden aan vele dieren en organismen, waaronder bestuivers (bijvoorbeeld bijen), roofdieren van insecten en knaagdieren.³⁶⁷ Andere voorbeelden van duurzaam land- en waterbeheer slaan op de inspanningen die gedaan zijn om de efficiëntie van het watergebruik te vergroten, vooral in geïrrigeerde gebieden.³⁶⁸

224. Het beoefenen van biologische landbouw is een andere manier om de biodiversiteit te beschermen. Het houdt in dat men het gebruik van pesticiden zoveel mogelijk tracht te beperken.³⁶⁹ De laatste decennia heeft men dan ook verschillende soorten gewassen ontwikkeld die meer resistent zijn tegen

³⁶⁵ VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ (VMM), *Milieurapport Vlaanderen MIRA: Achtergronddocument 2010 Verspreiding van bestrijdingsmiddelen*, 2011, 98 p., https://www.farmlandbirds.net/sites/default/files/AG_BESTRIJDINGSMIDDELEN.pdf; J. STRASSEMEYER en V. GUTSCHE, *The approach of the German pesticide risk indicator SYNOPS in frame of the National Action Plan for Sustainable Use of Pesticides. OECD Workshop on Agri-Environmental Indicators*, Julius Kuehn Institute (JKI), Federal Research Centre for Cultivated Plants, Kleinmachnow, Germany, 2010, 17 p.; PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, M. VAN EERDT, A. VAN DER LINDEN, C. DE LAUWERE en H. VAN ZEIJTS, *Interim Evaluation of the Dutch Crop Protection Policy*, Wageningen, 2007, 908-915, https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/vaneerd_295.pdf.

³⁶⁶ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 73, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁶⁷ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 73, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁶⁸ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 74, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁶⁹ FIBL, *FIBL-IFOAM survey based on national sources and data from certifiers*, 2014, <http://www.organicworld.net/statistics-data-tables-dynamic.html?&L=ifpgbfyjiin>.

bepaalde ziektes en plagen, waardoor de hoeveelheid gebruikte pesticiden kan worden verminderd.³⁷⁰

225. Zaadproducenten spelen een belangrijke rol bij het verhogen van de productiviteit van gewassen en het behoud van genetische diversiteit (agrobiodiversiteit). Zaadproducenten hebben initiatieven ondernomen om de biodiversiteit te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is ‘Operation Pollinator’, een internationaal initiatief om de natuurlijke habitats en voedselbronnen van de hommelmel te herstellen.³⁷¹

226. Ook in de handel en detailhandel zijn reeds acties ondernomen om de voedselverspilling tegen te gaan, bijvoorbeeld door in een betere opslag en verpakking te voorzien.³⁷²

227. Vele grote producenten binnen de voedselproductie zetten zich tegenwoordig in voor het behoud van de biodiversiteit (waaronder het tegengaan van ontbossing). Vaak is dit het gevolg van treffende campagnes van NGO’s. Dit heeft geleid tot een aantal initiatieven, zowel binnen de bedrijven zelf als in de vorm van gecoördineerde acties waarbij concerns van bedrijven samenwerken met overheden en NGO’s. Een voorbeeld is de oprichting van de internationale rondetafel voor een aantal goederen, zoals soja, palmolie, cacao, vis, vlees, koffie, ... In deze rondetafel werken bedrijven, private investeerders, banken en NGO’s samen om aan duurzame productie te doen en zo het verlies aan biodiversiteit te verminderen.³⁷³

228. Naast de ronde tafels, zijn de bedrijven in de voedingssector ook actief in het opzetten van proefprojecten om duurzame landbouw onder elkaar te bevorderen. Deze praktijk doet zich vooral voor in de ontwikkelingslanden, waar bedrijven de kleinere boeren ondersteunen door hun kennis over duurzame landbouw te verspreiden en de relevantie hiervan voor de biodiversiteit aan te tonen.³⁷⁴

³⁷⁰ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 74, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁷¹ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 74-75, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁷² CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 75, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

³⁷³ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, *Sustainability of international Dutch supply chains: Progress, effects and perspectives*, Den Haag, 2014, 7-8, https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Sustainability%20of%20international%20Dutch%20supply%20chains_1289.pdf.

³⁷⁴ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, “How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity”, Den Haag, 2014, 75, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>.

In de ontwikkelde landen, moedigen de overheden maatschappelijk verantwoord ondernemen (corporate social responsibility, CSR) aan in internationale bedrijven. Hierdoor neemt een toenemend aantal bedrijven in de voedselsector duurzaamheidsdoelstellingen op in hun bedrijfsstrategie.³⁷⁵

3.3. CONCLUSIE

229. In dit derde hoofdstuk van dit werk belichten we diverse initiatieven en maatregelen die ondernomen werden door de niet-statelijke actoren ter implementatie van de doelstellingen van de CBD. Dat er een rol van betekenis is weggelegd voor de niet-statelijke actoren werd zichtbaar door de leidende rol die de NGO's aannamen bij de initiële onderhandelingsprocessen van de CBD in 1992 in Rio de Janeiro. De NGO's participeerden actief in het CBD-regime en waren nauw betrokken bij de vormgeving van het beleid. De samenwerkingsstrategieën tussen de NGO's en het secretariaat van de CBD steunen vooral op het verstrekken van informatie en het delen van gegevens. Het voordeel van deze samenwerking voor de NGO's is dat hun beleid en zichtbaarheid vergroot en hun betrokkenheid bij de implementatie wordt vergemakkelijkt. De nadruk ligt dus vooral op de implementeringsfase, maar aangezien de verschillende beïnvloedingsstrategieën die gehanteerd kunnen worden nauw met elkaar verweven zijn, zullen hun initiatieven en maatregelen ook in andere fases doorwerken. Een voorbeeld is de samenwerking tussen WWF en UNEP-WCMC, dat ondersteuning biedt aan het Living Planet Report. Dit tweejaarlijks verslag meet en analyseert de huidige trends inzake de biodiversiteit en de ecologische voetafdruk van de mens. Het rapport bestudeert de situatie aan de hand van de Living Planet Index en de Living Planet Database. Op deze manier doen de NGO's niet alleen aan dataverzameling en informatieverstrekking, maar dragen ze eveneens bij tot normcreatie en -implementatie. Dezelfde redenering geldt bij het IPA-programma, dat door Plantlife International werd ontwikkeld. Het programma vereist een samenwerking tussen de traditionele beleidsmakers en de niet-statelijke actoren. Aan de hand van de verzamelde gegevens kunnen de kritieke gebieden ter bescherming van wilde planten geïdentificeerd worden. Eens erkend en gekwalificeerd als IPA, spelen de niet-statelijke actoren ook een rol bij het eigenlijke beheer van de sites. Deze rol vervullen ze eveneens bij de sites die als beschermde gebieden erkend zijn onder het programma inzake 'Protected Areas'. Het ontstaan en de ontwikkeling van dit programma is het resultaat van de volharding en bereidheid van enkele BINGO's om zich te engageren tot het beschikbaar stellen van financiële middelen en het bieden van technische ondersteuning. Naast de NGO's speelt ook de private sector een niet onbelangrijke rol bij de bescherming van gebieden die onder de overheidsinitiatieven onvoldoende beschermd worden.

³⁷⁵ CBD Technical Series No. 79 van het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, "How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity", Den Haag, 2014, 75-76, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-79-en.pdf>

230. Bovenstaande initiatieven tonen aan dat niet-gouvernementele organisaties omwille van hun expertise en kennis bijzonder actief kunnen zijn bij het concretiseren van de algemene doelstellingen van een verdragsregime.

231. Dat kennis een zeer waardevol gegeven is, beseffen ook de inheemse bevolkingsgroepen en lokale gemeenschappen. Zij hechten veel belang en waarde aan de CBD, aangezien dit het eerste internationale verdrag is waarbij de inheemse bevolking rechtstreeks bij de duurzame ontwikkeling wordt betrokken. De CBD is een essentieel instrument bij het erkennen en behouden van traditionele kennis, die een onmiskenbare bijdrage levert aan de internationale gemeenschap en het beleid van biodiversiteit helpt vormgeven.

232. De wetenschappelijke gemeenschap en de private sector kunnen eveneens door hun expertise en technische middelen ondersteuning bieden tijdens de onderhandelingsfase en uitvoeringsfase van het verdrag. Een voorbeeld waarbij wetenschappelijke gegevens worden aangewend is de Millennium Ecosystem Assessment. Wat betreft de industrie en private sector, ligt de focus voornamelijk op de sectoren die direct beïnvloed worden door de biodiversiteit, en vice versa. Ontwikkelingen in de primaire sectoren zoals de houtsector, de watersector en de voedselsector bepalen grotendeels de huidige en toekomstige status van de globale biodiversiteit. Zo wordt er in de houtsector steeds meer overgegaan op duurzaam bosbeheer en zetten steeds meer bedrijven in op het verminderen van koolstofemissies en ontbossing. De watersector doet op zijn beurt aan duurzaam waterbeheer door bijvoorbeeld afvalwater te bewerken zodat het gebruikt kan worden bij het telen en kweken van gewassen. Door dammen strategisch te plaatsen, worden verstoringen van het riviersysteem vermeden en blijft de vismigratie intact. In de ontwikkelde landen, moedigen de overheden maatschappelijk verantwoord ondernemen aan. In de voedselsector leidt dit ertoe dat vele bedrijven bereid zijn duurzaamheidsdoelstellingen op te nemen in hun bedrijfsstrategie. Het beoefenen van biologische landbouw, bijvoorbeeld door het gebruik van pesticiden te beperken, is een andere manier om de biodiversiteit te beschermen. Kortom, ook de private sector speelt een niet onbelangrijke rol bij het beschermen van de globale biodiversiteit.

233. De concrete resultaten van een algemeen verdrag als de CBD zijn moeilijk te beoordelen vanwege de complexe processen die vele domeinen dekken. Het Business and Biodiversity Forum van november 2018 stelt met het oog op de deadline van 2020 een tot nu toe teleurstellend resultaat te hebben bereikt. Het Forum erkent de nood aan nog meer collectieve acties voor een betere integratie van de biodiversiteitsdoelstellingen in business modellen. Het bevestigt wel dat niet-statelijke actoren groeien in hun rol en op meer waardering van de overheid kunnen rekenen.

234. We kunnen stellen dat de diverse niet-statelijke actoren elk op hun manier proberen bij te dragen tot de realisatie en implementatie van de doelstellingen van de CBD. Meerdere initiatieven hebben reeds met succes het licht gezien, toch is er nog steeds ruimte voor verbetering.

4. HET PROTOCOL VAN NAGOYA

4.1. INHOUD

235. Bij de implementatie van de CBD wordt duidelijk dat wat betreft de derde doelstelling, namelijk “**de** eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van 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”³⁷⁶ het bestaande kader te zwak is.³⁷⁷

236. De zwakte is dat het voor de ontwikkelingslanden haast onmogelijk is om op te volgen of de gemaakte afspraken worden nageleefd wanneer de genetische materialen worden geëxporteerd naar verre landen. Vooral op vraag van de ontwikkelingslanden werd op COP 10 het Nagoya Protocol goedgekeurd en ingevoerd.³⁷⁸ Het bevat een sterker wettelijk kader omtrent de eerlijke en billijke verdeling van de opbrengsten voortkomend uit het gebruik van genetische rijkdommen.³⁷⁹ Het hoofddoel is het tegengaan van biopiraterij. Ook bij andere landen neemt het bewustzijn toe over de opkomst van intellectuele eigendomsrechten op biologische producten.³⁸⁰

237. Het Nagoya Protocol steunt op drie pijlers: de toegang tot genetische bronnen en traditionele kennis, de verdeling van de voordelen en de naleving door de gebruiker.³⁸¹

³⁷⁶ Art. 1 Convention on Biodiversity, Rio de Janeiro 5 juni 1992.

³⁷⁷ M. BUCK en C. HAMILTON, “The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity”, *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 48, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>;

³⁷⁸ M. BUCK en C. HAMILTON, “The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity”, *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 47, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>;

³⁷⁹ T. GREIBER *et al.*, *An explanatory guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83*, Gland, IUCN, 2012, 83-86.

³⁸⁰ M. BUCK en C. HAMILTON, “The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity”, *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 48, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>.

³⁸¹ FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU, *Het Protocol van Nagoya*, 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/biodiversiteit/genetische-rijdommen/het-protocol-van-nagoya>; J. MEDAGLIA, F.

238. Het Nagoya Protocol is een wettelijk bindende tekst. Het bevat vooral een herhaling van artikel 15 van het Biodiversiteitsverdrag, dat de soevereine rechten over genetische rijkdommen erkent en de rechten van de verdragspartijen bevestigt om toegang te verlenen tot genetische rijkdommen voor hun gebruik.³⁸² Het protocol gaat echter nog verder en definieert eveneens het “gebruik van genetische rijkdommen” en voorziet in een definitie van het begrip “derivat”,³⁸³ Het protocol erkent het bestaan van soevereine rechten over genetische rijkdommen, maar kent zelf geen eigendomsrechten toe, aangezien dit een nationale aangelegenheid blijft. Het is dus aan de nationale staten om ervoor te zorgen dat inheemse volkeren over gevestigde rechten beschikken omtrent de natuurlijke rijkdommen die zij traditioneel bezitten.³⁸⁴

239. Artikel 7 van het protocol omvat de toegang tot traditionele kennis met betrekking tot genetische rijkdommen.³⁸⁵ De term ‘traditioneel’ heeft vooral betrekking op het kader, de cultuur, waarbinnen de kennis is verkregen. De kennis moet beheerd of ontwikkeld zijn door inheemse of lokale gemeenschappen maar hoeft daarom niet oud te zijn om als traditioneel beschouwd te kunnen worden.³⁸⁶ Artikel 7 waarborgt dat de toegang tot traditionele kennis met betrekking tot genetische rijkdommen pas verkregen wordt na toestemming of goedkeuring van de lokale gemeenschappen (*prior informed consent* oftewel PIC) en na vaststelling van de onderling overeengekomen voorwaarden.³⁸⁷ Het artikel voegt echter toe dat het ook voldoende is dat de inheemse en lokale gemeenschappen worden betrokken in de beslissing om de toegang te verlenen. Voor de verdragspartijen betekent dit meer bewegingsruimte. Zo kunnen de verdragspartijen immers voldoen aan de bepalingen zonder de strenge vereisten van het PIC te moeten naleven.³⁸⁸

240. Waar het Biodiversiteitsverdrag de verdragspartijen aanspoort om de traditionele kennis te respecteren, ging het protocol dus nog een stap verder door een echte regelgeving op te stellen opdat de voordelen verkregen uit het

PERRON-WELCH en F. PHILLIPS, “Overview of national and regional measures on access and benefit sharing: challenges and opportunities in implementing the Nagoya Protocol”, *CISDL* 2014, Third Edition, 13-14.

³⁸² Art. 15 CBD; T. GREIBER *et al.*, *An explanatory guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83*, Gland, IUCN, 2012, 25.

³⁸³ T. GREIBER *et al.*, *An explanatory guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83*, Gland, IUCN, 2012, 26.

³⁸⁴ IUCN, *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83, Gland, Switzerland, 2012, 8, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-083.pdf>.

³⁸⁵ Art. 7 Nagoya Protocol.

³⁸⁶ N. VAN DER KNAAP, *Geen leven zonder biodiversiteit*, Velsen-Zuid, Blue Bird Publishers, 2015, 58-59.

³⁸⁷ N. VAN DER KNAAP, *Geen leven zonder biodiversiteit*, Velsen-Zuid, Blue Bird Publishers, 2015, 168.

³⁸⁸ Art. 7 Nagoya Protocol.

gebruik van genetische rijkdommen en traditionele kennis met de inheemse en lokale gemeenschappen gedeeld worden.³⁸⁹

241. Artikel 11 van het Nagoya Protocol probeert tegemoet te komen aan de problematische situatie die kan ontstaan wanneer verschillende inheemse en lokale bevolkingen over gelijkaardige traditionele kennis beschikken. Wanneer er in dergelijke situatie slechts een overeenkomst wordt gesloten met één van de bevolkingsgroepen, loopt de verdragspartij die om de toegang vraagt toch nog het risico om beschuldigd te worden van niet-naleving van de bepalingen. Artikel 11 pleit dan ook voor een regionale samenwerking.³⁹⁰

242. In het Biodiversiteitsverdrag worden de bepalingen omtrent de toegang en eerlijke en billijke verdeling (*access and benefit-sharing*) opgenomen in één artikel, namelijk artikel 15.³⁹¹ Het Nagoya Protocol daarentegen voorziet in verschillende artikelen. Zoals reeds vermeld, zijn de bepalingen inzake de ‘toegang’ terug te vinden in artikel 6 en 7. De ‘verdelingsbepalingen’ daarentegen worden opgenomen in artikel 5.

243. Artikel 5 van het protocol betreft de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen. Het stelt dat de winsten en voordelen moeten toekomen aan het land dat in de rijkdommen voorzorg, d.i. het land van oorsprong. De term “gebruik van genetische rijkdommen” omvat zowel het onderzoek en de ontwikkeling omtrent de genetische en biochemische samenstelling van de rijkdommen, alsmede de toepassing van biotechnologische technieken. Ook van de uit de genetische rijkdommen voortvloeiende toepassingen zal dus een correcte en eerlijke winstverdeling moeten plaatsvinden.³⁹²

244. Belangrijk is om het verband tussen het Nagoya Protocol en de twee andere doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag te zien. Het is immers de bedoeling dat de voordelen die worden toegekend op basis van de regels inzake de eerlijke en billijke verdeling worden aangewend om de doelstellingen van de andere pijlers van het Biodiversiteitsverdrag te bereiken,

³⁸⁹ IUCN, *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83, Gland, Switzerland, 2012, 25-33, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-083.pdf>; M. BUCK en C. HAMILTON, “The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity”, *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 54, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>;

³⁹⁰ Art. 11 Nagoya Protocol.

³⁹¹ Art. 15 CBD.

³⁹² Art. 5 Nagoya Protocol.

namelijk het behouden en beschermen van biodiversiteit en het duurzaam gebruik van natuurlijke rijkdommen.³⁹³

245. Een grote verdienste van het Nagoya Protocol is dat er een regelgeving ontwikkeld werd die de partijen verplicht tot naleving van de ‘Access and Benefit-sharing-bepalingen’ (ABS-bepalingen). Het was een duidelijk antwoord op de tekortkomingen van het Biodiversiteitsverdrag inzake de derde doelstelling. Toch is ook het Nagoya Protocol niet meer dan een raamwerk.³⁹⁴ Het is niet mogelijk één soort regelgeving uit te werken die van toepassing is in alle gevallen, daar de context waarin ABS zich voordoet verschillend is van land tot land. Het blijft dus een kluwen van diverse maatregelen en wetten.³⁹⁵ Het Nagoya Protocol kwam wél tegemoet aan de vaagheid van het Biodiversiteitsverdrag door in duidelijkere definities te voorzien.

4.2. BETROKKENHEID NIET-STATELIJKE ACTOREN

4.2.1. Tijdens de onderhandelingsfase

246. Niet-statelijke actoren kunnen op verschillende manieren hun invloed tonen. Ze kunnen ervoor kiezen de intergouvernementele processen te volgen waarbij ze op actieve wijze participeren tijdens de formele onderhandelingen. Anderzijds kunnen de niet-statelijke actoren er ook voor kiezen om zich meer afzijdig te houden en de waarnemersstatus aan te nemen.³⁹⁶ Inzake het Nagoya Protocol zullen wij ons voornamelijk concentreren op de actieve deelname van niet-statelijke actoren aan het verdragsregime.

247. Diverse niet-statelijke actoren hebben zich reeds vroeg in de CBD onderhandelingen direct betrokken getoond. Vooral in het bepalen van het toepassingsgebied van het verdrag (en de aanvullende protocollen) hebben de niet-statelijke actoren van zich laten horen. Ze pleitten voor de uitbreiding van een algemeen verdrag inzake ‘conservatie’ naar een conventie betreffende het

³⁹³ FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU, *Het Protocol van Nagoya*, 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/biodiversiteit/genetische-rijksdommen/het-protocol-van-nagoya>.

³⁹⁴ IUCN, *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83, Gland, Switzerland, 2012, 25-33, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-083.pdf>.

³⁹⁵ J. MEDAGLIA, F. PERRON-WELCH en F. PHILLIPS, “Overview of national and regional measures on access and benefit sharing: challenges and opportunities in implementing the Nagoya Protocol”, *CISDL* 2014, Third Edition, 119; M. BUCK en C. HAMILTON, “The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity”, *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 53, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>.

³⁹⁶ L. WALLBOTT, “Goals, strategies and success of the African Group in the negotiations of the Nagoya Protocol”, in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL, (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 114-132.

duurzaam gebruik van genetische rijkdommen.³⁹⁷ Ze focusten zich hierbij vooral op het huidige artikel 15 van de CBD verdrag inzake de toegang tot genetische rijkdommen ('access and benefit-sharing').³⁹⁸

248. De CBD onderhandelingsprocessen zijn zeer dynamisch en staan open voor participatie. Het staat niet-statelijke actoren toe om deel te nemen in plenaire sessies en werksessies tenzij één derde van de partijen zich hiertegen verzet. Wanneer ze deelnemen aan de onderhandelingsprocessen, kunnen de niet-statelijke actoren statements neerleggen nadat alle belanghebbende partijen hun standpunten hebben duidelijk gemaakt. Indien ze hiervoor de steun krijgen van ten minste één regering/overheid, kunnen ze eveneens voorstellen om de tekst te amenderen.³⁹⁹

249. Wat betreft de onderhandelingen inzake *access and benefit-sharing* (hierna: ABS-onderhandelingen), hebben de niet-statelijke actoren zich bijzonder actief getoond. Na analyse van de betrokkenheid kunnen we stellen dat niet-statelijke actoren moeten kunnen beschikken over de nodige materiële, organisatorische en discursieve middelen om enigszins van invloed te kunnen zijn.⁴⁰⁰

250. De actoren die beschikken over de nodige materiële middelen, zoals financiële capaciteiten en toegang tot technologie of zeldzame goederen, kunnen een belangrijke economische rol spelen. Economische macht wordt vaak geassocieerd met zakelijke actoren (bv. bedrijven), maar ook transnationale NGO's kunnen over grote materiële middelen beschikken.⁴⁰¹ Greenpeace bijvoorbeeld verzamelde in 2010 meer dan 226 miljoen dollar aan beurzen en donaties.⁴⁰²

251. Organisatorische middelen kunnen gedefinieerd worden als de capaciteit of het vermogen om te netwerken met andere actoren en te verwijzen naar informatie inzake politieke processen. Het is tegenwoordig een echte 'must' om te netwerken. Niet alleen met *peers* onderling (vb. NGO's met andere NGO's,

³⁹⁷ A.J. BLED, "Technological Choices in International Environmental Negotiations: An Actor-Network Analysis", *Business & Society* 2010, 579-580.

³⁹⁸ Art. 15 CBD.

³⁹⁹ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 62.

⁴⁰⁰ L. WALLBOTT, "Goals, strategies and success of the African Group in the negotiations of the Nagoya Protocol", in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL, (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 114-132; Zie ook Earth Negotiation Bulletins.

⁴⁰¹ M.M. BETSILL en E. CORRELL (eds.), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, MIT Press, 2008, 138.

⁴⁰² GREENPEACE INTERNATIONAL, *Annual Report 2010*, Amsterdam, 2010, https://storage.googleapis.com/planet4-international-stateless/2018/11/378d1ec0-greenpeace_international_annualreport2010.pdf.

zakelijke actoren en bedrijven met andere zakelijke actoren, ...), maar ook met andere actoren, alsmede de beleidsmakers.⁴⁰³ Waar zakelijke actoren vooral hun voordelen halen uit samenwerking met beleidsmakers, staan NGO's erom bekend om samen te werken met hun *peers*.⁴⁰⁴ Hoe dan ook kan in het algemeen gesteld worden dat alle niet-statelijke actoren ervoor opteren om aan 'networking' te doen, aangezien hen dit op lange termijn voordelen zal opleveren op het vlak van efficiëntie, zichtbaarheid, geloofwaardigheid, legitimiteit en solidariteit.⁴⁰⁵ Echter, in de praktijk kunnen dergelijke netwerkstructuren ook problemen veroorzaken. Dit is zeker het geval wanneer machtsverhoudingen beginnen te spelen die een gelijkwaardige participatie uitsluiten.⁴⁰⁶ Netwerken kan dan ook niet ter vervanging komen van het individuele lobbywerk van elke niet-statelijke actor zelf.⁴⁰⁷ Naast de 'network approach' slaat het hebben van organisatorische middelen ook op het deelnemen aan belangrijke onderhandelingen en het aannemen van concrete streefdoelen.⁴⁰⁸ Hierbij spelen de discursieve middelen een grote rol. Het slaat op het vermogen om informatie en expertise te vergaren (we hebben het dan over gegronde informatie, gebaseerd op ervaring) en deze op de juiste manier te kaderen om alzo (politieke) debatten op gang te trekken.⁴⁰⁹ Deze discursieve middelen kunnen de vorm aannemen van op research of expertise gebaseerde rapporten en papers en vormen het voornaamste 'wapen' voor NGO's.⁴¹⁰ Echter, ook zakelijke actoren beschikken over een relatief grote discursieve sterkte. De technische informatie inzake milieuaangelegenheden waarover deze zakelijke actoren beschikken, wordt vaak ingezet als "lokaas" om druk uit te oefenen.⁴¹¹ Om discursief sterk te staan, dienen de actoren niet louter over informatie in het geheel te beschikken, de informatie moet daarenboven uniek

⁴⁰³ M. BOSTRÖM en K. TAMM HALLSTRÖM, "NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting", *Global Environmental Politics* 2010, Vol. 10, No. 4, 36-59.

⁴⁰⁴ P. BERNHAGEN, "Business and International Environmental Agreements: Domestic Sources of Participation and Compliance by Advanced Industrialized Democracies", *Global Environmental Politics* 2008, Vol. 8, No. 1, 78-110.

⁴⁰⁵ I. BOTETZAGIAS, P. ROBINSON en L. VENIZELOS, "Accounting for Difficulties Faced in Materializing a Transnational ENGO Conservation Network: A Case-Study from the Mediterranean", *Global Environmental Politics* 2010, Vol. 10, No. 1, 115-151.

⁴⁰⁶ B. DOHERTY, "Friends of the Earth International: Negotiating a Transnational Identity", *Environmental Politics* 2006, Vol. 15, No. 5, 860-880.

⁴⁰⁷ P. KAUTTO, "Nokia as an Environmental Policy Actor: Evolution of Collaborative Corporate Political Activity in a Multinational Company", *Journal of Common Market Studies* 2009, Vol. 47, No. 1, 103-125.

⁴⁰⁸ B. DOHERTY, "Friends of the Earth International: Negotiating a Transnational Identity", *Environmental Politics* 2006, Vol. 15, No. 5, 860-880.

⁴⁰⁹ M. BOSTRÖM en K. TAMM HALLSTRÖM, "NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting", *Global Environmental Politics* 2010, Vol. 10, No. 4, 36-59.

⁴¹⁰ L.H. GULBRANDSEN en S. ANDRESEN, "NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks", *Global Environmental Politics* 2004, Vol. 4, No. 4, 54-75.

⁴¹¹ P. BERNHAGEN, "Business and International Environmental Agreements: Domestic Sources of Participation and Compliance by Advanced Industrialized Democracies", *Global Environmental Politics* 2008, Vol. 8, No. 1, 78-110.

zijn.⁴¹² Bovendien is het hebben van gegronde informatie niet voldoende om over discursieve macht of invloed te beschikken. Om écht invloedrijk te zijn, moeten de niet-statelijke actoren ook in staat zijn de informatie op dergelijke manier over te brengen en te kaderen dat er debatten rond ontstaan (die eveneens door hen gekaderd worden). Ook dienen ze in staat te zijn correcte analyses, adviezen en beleidsopties omtrent de informatie in kwestie te presenteren.⁴¹³

252. Een andere algemeenheid die blijkt uit de analyse van de betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij het vormgeven van het Nagoya Protocol is dat de diverse categorieën van niet-statelijke actoren zich ondanks hun vele verschillen (wat betreft oorsprong en karakteristieken) toch achter eenzelfde doel weten te scharen.⁴¹⁴ Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat de kloof tussen de verschillende categorieën steeds lijkt te verkleinen. Waar NGO's voorheen van de zakelijke actoren onderscheiden werden op basis van hun non-profit-karakter, lijkt dit onderscheid tegenwoordig steeds minder van belang. NGO's zijn tegenwoordig zowel marktgerichte actoren als sociale actoren.⁴¹⁵

253. Niet enkel de middelen waarover niet-statelijke actoren beschikken, bepalen de mate van invloed maar ook de strategieën die gehanteerd worden. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen insider en outsider strategieën, die op hun beurt op een informele of formele wijze ingezet kunnen worden.⁴¹⁶ Bij toepassing van insiderstrategieën vinden er contacten plaats tussen de beïnvloeders en degene die beïnvloed worden. Op informele wijze hebben we het dan over lobbying. De formele tegenhanger van lobbying wordt benoemd door de term '*advocating*'. Waar lobbying niet alleen het leggen van informele contacten inhoudt, maar ook praktijken kan inhouden zoals bedreigen en omkopen, kan het meer formele *advocating* toegepast worden door het verspreiden van statements, papers, *drafts*, ...⁴¹⁷ Dit alles met het doel om gehoord te worden.

254. Informele outsiderstrategieën omvatten het uitoefenen van publieke druk, het organiseren van protesten en *naming-and-shaming*-technieken. Formele

⁴¹² M. BOSTRÖM en K. TAMM HALLSTRÖM, "NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting", *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 4, 2010, 36-59.

⁴¹³ M. BOSTRÖM en K. TAMM HALLSTRÖM, "NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting", *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 4, 2010, 36-59.

⁴¹⁴ F. ALCOCK, "Conflicts and Coalitions Within and Across the ENGO Community", *Global Environmental Politics* 2008, Vol. 4, N.4, 66-91.

⁴¹⁵ C. BERRY en C. GABAY, "Transnational Political Action and 'Global Civil Society' in Practice: the Case of Oxfam", *Global Networks* 2009, Vol. 9, No. 3, 345.

⁴¹⁶ B. ARTS en S. MACK, "Environmental NGOs and the Biosafety Protocol: A Case Study on Political Influence", *European Environment* 2003, Vol. 13, No.1, 19-33.

⁴¹⁷ J.F. MORIN en A. ORSINI, "Linking Regime Complexity to Policy Coherency: The Case of Genetic Resources", *GR: EEN Working Paper Series* 15/2011.

outsiderstrategieën omvatten het verspreiden van rapporten en boeken, alsook het organiseren van nevenevenementen.⁴¹⁸

255. Een steeds vaker toegepaste strategie waarbij niet-statelijke actoren gebruik maken van meerdere onderhandelingsfora om hun agenda te bevorderen, wordt omschreven met de term ‘*multi fora strategy*’. Bijvoorbeeld, inheemse organisaties hebben de verdragsluitende partijen bij de CBD onder druk kunnen plaatsen om hen bepaalde rechten toe te kennen door te verwijzen naar de WIPO onderhandelingen over dezelfde kwestie.⁴¹⁹

256. De invloed van niet-statelijke actoren wordt eveneens beoordeeld aan de mate van participatie. Invloed en participatie staan in een evenredig verband. Des te vaker en actiever niet-statelijke actoren deelnemen aan de onderhandelingsprocessen (bijvoorbeeld werkgroepen), des te groter hun invloed kan zijn op de uiteindelijke uitkomst van deze processen.⁴²⁰

257. In wat volgt zal meer *in concreto* besproken worden welke rol de verschillende niet-statelijke actoren speelden bij het vormgeven van het Nagoya Protocol. De focus ligt hierbij vooral op de 12 niet-statelijke actoren die zich het meest actief toonden tijdens de onderhandelingen. Zo woonden deze niet-statelijke actoren maar liefst 8 van de 10 WGABS-meetings (Ad Hoc Open-Ended Working Group on Access and Benefit-Sharing) bij.⁴²¹

258. Aan de hand van de betrokken niet-statelijke actoren blijkt dat er een grote kloof bestaat tussen het Noorden en het Zuiden. Van de 12 participerende niet-statelijke actoren hebben slechts drie ervan hun hoofdkantoor in een ontwikkelingsland. Alle overigen zijn gevestigd in Europa of Noord-Amerika. Latijns-Amerika werd zelfs helemaal niet vertegenwoordigd, hoewel deze gebieden nochtans over een grote rijkdom aan biodiversiteit beschikken. Het gebrek aan vertegenwoordiging zou verklaard kunnen worden door het gebrek aan middelen van de niet-statelijke actoren in deze landen. Om aan efficiënte en langdurige participatie te kunnen doen,

⁴¹⁸ J.F. MORIN en A. ORSINI, “Linking Regime Complexity to Policy Coherency: The Case of Genetic Resources”, *GR: EEN Working Paper Series* 15/2011.

⁴¹⁹ M.M. BETSILL en E. CORRELL (eds.), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, MIT Press, 2008, xvii + 244p.

⁴²⁰ M.M. BETSILL en E. CORRELL (eds.), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, MIT Press, 2008, xvii + 244p.

⁴²¹ A. ORSINI, “The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations” in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 65.

dient men immers over voldoende materiële en organisatorische middelen te beschikken.⁴²²

259. Van de actieve niet-statelijke actoren vertegenwoordigden drie ervan de zakelijke wereld (het bedrijfsleven, *business*), drie waren NGO's die duurzame ontwikkeling nastreven, drie waren inheemse organisaties en nog drie anderen vertegenwoordigden de inheemse en lokale gemeenschap. Gemeenschapsparticipatie is noodzakelijk omwille van drie redenen. Het draagt in de eerste plaats bij tot een sterkere democratie. Ten tweede, zal participatie van de gemeenschap bijdragen tot de legitimiteit en implementatie van het beleid. Het kan ten slotte zelfs leiden tot het ontstaan van een nieuwe politieke cultuur. De CBD heeft een speciaal fonds opgericht om de participatie van inheemse en lokale gemeenschappen te ondersteunen.⁴²³ We kunnen hierbij als grondslag verwijzen naar artikel 8(j) van het verdrag, dat verwijst naar de kennis waarover deze lokale en inheemse gemeenschappen beschikken.⁴²⁴

260. Opmerkelijk is dat de meeste niet-statelijke actoren niet enkel alleenstaand deelnemen aan de onderhandelingen, maar ook als deel van een netwerk. Zo maakt de organisatie Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education) deel uit van de Third World Network. Beide organisaties werken nauw samen. Ook het IIFB (International Indigeneous Forum on Biodiversity) heeft organisaties – die inheemse belangen nastreven – weten te verenigen. Het IIFB heeft een eigen website, maakt statements in naam van haar leden en organiseert regelmatig nevenevenementen. De organisatie heeft echter geen rechtspersoonlijkheid en is dus niet per se een 'niet-gouvernementele organisatie' in de strikte zin van het woord. Op een meer informeel niveau staat de CBD Alliance. Tot deze netwerkgroep behoren onder andere de volgende organisaties: Berne Declaration, Third World Network, Tebtebba, ... De CBD Alliance heeft geen rechtspersoonlijkheid en speelt ook geen noemenswaardige politieke rol, maar wordt wel gebruikt als platform waarbij de leden onderling informatie kunnen uitwisselen. Het staat ook in voor de publicatie van de ECO Newsletter, die samenvattingen, bemerkingen en standpunten inzake CBD onderhandelingen bevat.⁴²⁵ Het ICC (International Chamber of Commerce) is een derde voorbeeld van een netwerkgroep. Hiertoe behoren voornamelijk vertegenwoordigers uit de

⁴²² A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 65.

⁴²³ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 65.

⁴²⁴ Art. 8(j) CBD.

⁴²⁵ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 67.

private sector. Het ICC organiseert een meeting voor de aanvang van iedere onderhandeling, waarbij deze vertegenwoordigers samenkomen en de dialoog met elkaar aangaan omtrent ABS.⁴²⁶

261. We kunnen concluderen dat diverse actoren hebben deelgenomen aan de onderhandelingen omtrent het Nagoya Protocol. Opvallend was dat de NGO's, zakelijke actoren en inheemse organisaties die het meest actief waren, uit westerse hoek kwamen en over voldoende materiële, organisatorische en discursieve middelen beschikten. Dit blijken dus vereisten te zijn om aan de onderhandelingen te kunnen deelnemen. Dit is waarschijnlijk ook een van de redenen waarom de meeste niet-statelijke actoren zich verenigen in netwerkgroepen. Op deze manier kunnen ze immers hun middelen bundelen en alzo hun individuele impact en onderhandelingspositie versterken.⁴²⁷

a. Posities

262. Om de concrete positie van de niet-statelijke actoren te bepalen, steunt dit werk op de analyse van CBD documenten, websites van niet-statelijke actoren en rapporten van de Earth Negotiation Bulletin die de gehele onderhandelingsperiode van het Nagoya Protocol beslaan...

263. De niet-statelijke actoren namen verschillende standpunten in inzake het al dan niet bindend karakter van het protocol, het toepassingsgebied, de nalevings- en gebruiksmaatregelen en de verhouding die het protocol zou aannemen t.o.v. andere internationale overeenkomsten. Ook de rechten die toegekend moeten worden aan de lokale en inheemse gemeenschappen was één van de discussieonderwerpen tijdens de onderhandelingen.⁴²⁸

264. De deelnemende niet-statelijke actoren kunnen onderverdeeld worden in vier groepen, waarbij de ene groep zich al wat defensiever opstelde tegenover de aanname van het protocol dan de andere.⁴²⁹

265. Zo waren vooral het ICC, BIO (Biotechnology Industry Organisation) en CropLife International sterke tegenstanders voor een bindend en omvangrijk protocol inzake ABS. Het ICC vertegenwoordigde vooral de industrie. De standpunten die deze organisatie innam waren eerder vaag en stelden het nut

⁴²⁶ A. ORSINI, "Thinking Transnationally, Acting Individually: Business Lobby Coalitions in International Environmental Negotiations", *Global Society* 2011, Vol. 25, No. 3, 311-329.

⁴²⁷ J. WEISS *et al.*, "UN environmental policy: Non-State Actors, trends, and the regulatory role of the state", *Journal of Political Ecology* 2017, Vol. 24, Issue 1, 1018-1019.

⁴²⁸ T. GREIBER *et al.*, *An explanatory guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83*, Gland, IUCN, 2012, 22.

⁴²⁹ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 67.

en de werking van een internationaal ABS-regime in vraag.⁴³⁰ Tijdens de onderhandelingen omtrent de bescherming van de traditionele kennis, wierp het ICC op dat er nood was aan een duidelijke definitie van ‘traditionele kennis’, een efficiënte manier om het te traceren en de reden om het te beschouwen onder bijzondere intellectuele eigendomsrechten.⁴³¹ Tijdens de vijfde WGABS-meeting maakte de organisatie duidelijk dat ze gekant was tegen een openbaarmakingsverplichting of certificaat, omwille van de hoge kosten die dit met zich mee zou brengen.⁴³² Ook BIO, een Amerikaanse coalitie van de industrie, toonde zich sterk gekant tegen een bindend protocol. Zij waren eerder voorstander van vrijwillige richtlijnen om de ABS kwestie te regelen. Ze stelden eveneens de betrokkenheid van de biotechnologische industrie in vraag in gevallen van biopiraterij en alsook dat patenten de enige manier zouden zijn om voordelen te genereren van genetische rijkdommen.⁴³³

266. De tot dezelfde groep behorende CropLife International – een coalitie van zaadbedrijven die biotechnologie gebruiken - toonde zich meer discreet tijdens de onderhandelingen maar verdedigde wel dezelfde standpunten als BIO en het ICC. BIO en CropLife hebben samen verschillende nevenevenementen georganiseerd en gefinancierd.⁴³⁴

267. Een tweede groep verzamelt de organisaties die strijden voor de rechten van de inheemse en lokale gemeenschappen. Het gaat met name om IIN (Indigenous Information Network), Tebtebba, IPCB (Indigenous Peoples Council on Biocolonialism), NAHO (National Aboriginal Health Organization), RAIPON (Russian Association of Indigenous People of the North) en Tulalip Tribes. Voor deze groep van organisaties wierp het IIFB zich op als politieke stem, terwijl de individuele organisaties die tot het netwerk behoren, fungeren als operationele arm. Het IIFB organiseerde twee nevenevenementen gedurende de onderhandelingen en intervenieerde maar liefst 29 keer tijdens de WGABS-meetings. Deze organisatie was dus veruit de meest actieve niet-statelijke actor tijdens het gehele onderhandelingsproces van het Nagoya Protocol. In het algemeen strijdt het IIFB voor de rechten van inheemse en lokale gemeenschappen op het gebied van deelname aan beleidsprocessen en grondeigendom. Het is een sterke voorstander van de UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples en stelde dat de erkenning en bescherming van inheemse rechten een transversaal thema zou moeten vormen

⁴³⁰ A. ORSINI, “Thinking Transnationally, Acting Individually: Business Lobby Coalitions in International Environmental Negotiations”, *Global Society* 2011, Vol. 25, No. 3, 311-329.

⁴³¹ ICC, ‘Discussion Paper: Protecting Traditional Knowledge’, 2006.

⁴³² CBD, *Ad Hoc Open-Ended Working Group on Access and Benefit-Sharing: Fifth meeting*, UNEP/CBD/WG-ABS/5/INF/4 (20 september 2007), <https://www.cbd.int/doc/meetings/abs/abswg-05/information/abswg-05-inf-04-en.pdf>.

⁴³³ BIO, ‘Letter to His Excellency Ahmed Djoghla’, Washington DC, 30 november 2007.

⁴³⁴ A. ORSINI, “The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations” in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 68-70.

doorheen de onderhandelde tekst in plaats van een afzonderlijk element. Betreffende ABS, eiste het PIC (*prior informed consent*) van de inheemse bevolking alsook de erkenning van het gewoonterecht en het bezit van traditionele kennis. Parallel naast deze politieke acties, hebben de organisaties Tebtebba, Tulalip, IPCB en RAIPON op individueel vlak deelgenomen aan internationale workshops en expertgroepen over traditionele kennis. De organisatie NAHO nam eveneens deel in *awareness-raising-acties* (bewustmakingscampagnes) en verspreidde een document in verband met de CBD onderhandelingsprocessen. Hoewel deze individuele acties van deze organisaties beperkter waren dan deze van het IIFB, verdedigden ze wel dezelfde positie en standpunten.⁴³⁵

268. De derde groep verzamelt de aanhangers van een sterk internationaal ABS-regime, dat verder gaat dan een loutere erkenning van inheemse rechten. Drie organisaties hebben zich als voorstander getoond voor een bindend en allesomvattend protocol. Het gaat met name om Berne Declaration, Third World Network (TCN) and Tebtebba (zowel individueel als deel uitmakend van het TCN). Betreffende het toepassingsgebied van het protocol, wilden zij dat het internationale regime het gebruik van genetische rijkdommen zou omvatten. Verder, benadrukten deze organisaties de nood aan sterke internationale mechanismes om misverstanden inzake het gebruik van genetische rijkdommen te voorkomen. Ze hebben zich ook bijzonder actief getoond in het verdedigen van betaalbare toegang tot gepatenteerde genetische bronnen. Ze benadrukten met klem dat het in de eerste plaats de lokale en inheemse gemeenschappen zijn die voordeel moesten halen uit het ABS-regime.⁴³⁶ Berne Declaration haalde hierbij het voorbeeld inzake de cactus *Hoodia* aan. Dit product wordt tegenwoordig op grote schaal verhandeld als een eetlustremmend product. Het waren de San Communities die deze interessante eigenschap van de plant ontdekten. Het product werd echter gecommercialiseerd, terwijl de Communities zonder enig ABS-akkoord achterbleven. Bovenstaande organisaties pleitten dan ook voor een grotere verantwoordelijkheid van de gebruiker en het inrichten van een systeem waarbij de oorsprong van de bronnen zou worden onthuld bij patentaanvragen.⁴³⁷ Ze pleitten eveneens voor de invoering van mechanismen om de verkoop van producten die via biopiraterij worden verkocht te

⁴³⁵ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 69-70.

⁴³⁶ BERNE DECLARATION, BIOWATCH, EED en GERMAN NGO FORUM ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, TEBTEBBA en TWN, 'Briefing Paper: Patents on Genetic Resources Contradict 'Facilitated Access'', 2005.

⁴³⁷ BERNE DECLARATION en BIOWATCH, 'Briefing Paper: Responsibilities of User Countries Regarding the Sale of Biopirated Resources or Tradition Knowledge', 2005.

verhinderen, of, indien de producten reeds op de markt zijn gebracht, deze producten uit de handel te nemen en hun producenten te beboeten.⁴³⁸

269. Het CISDL (Center for International Sustainable Development Law) vormt tenslotte een categorie op zichzelf. Deze organisatie focuste zich niet zozeer op de inhoud van het protocol, maar toonde zich actief in het verspreiden van informatie over bestaande ABS regelgeving en het schrijven van nationale en internationale initiatieven. Ze pleitte voor de integratie van ABS-bepalingen in internationale handelsovereenkomsten. Het is daarenboven de enige organisatie die pleitte voor milieubepalingen.⁴³⁹

b. Tussentijdse conclusie

270. We kunnen concluderen dat de verschillende niet-statelijke actoren ook verschillende standpunten en visies aannamen. De meeste niet-statelijke actoren focusten zich echter enkel op een aantal specifieke punten (vb. intellectuele eigendom, inheemse rechten, ...) waardoor de bredere politieke agenda voor ABS eigenlijk verloren ging. De deelnemende niet-statelijke actoren bij het protocol kunnen onderverdeeld worden in vier groepen. De eerste groep betreft de tegenstanders voor een bindend ABS. Het gaat om de vertegenwoordigers van de industrie. Zo stelde ICC de werking in vraag van een internationaal ABS-regime en wees het op de nood aan een duidelijke definiëring van het begrip 'traditionele kennis'. BIO was voorstander voor vrijwillige richtlijnen inzake ABS. CropLife International bleef op de achtergrond, maar verdedigde wel dezelfde standpunten. De tweede groep omvat organisaties die strijden voor de rechten van de inheemse en lokale bevolking op het gebied van deelname aan beleidsprocessen en bescherming van grondeigendom. Hierbij is IIFB de politieke stem. De individuele partijen, zoals IIN, Tebtebba, IPCB, ... namen deel aan internationale workshops en expertgroepen over traditionele kennis, alsook aan bewustmakingscampagnes. De derde groep verzamelde de aanhangers van een sterk internationaal ABS-regime. Het gaat onder andere om Berne Declaration, TCN, ... Zij wilden dat het internationale regime het gebruik van genetische rijkdommen zou omvatten en toonden zich actief in het verdedigen van betaalbare toegang tot gepatenteerde genetische bronnen. Ten slotte was er CISDL, dat niet zozeer focuste op de inhoud van het protocol, maar zich actief toonde in het verspreiden van informatie over de bestaande ABS regelgeving. Het was bovendien de enige organisatie die pleitte voor het opnemen van milieubepalingen.

⁴³⁸ BERNE DECLARATION, ECOROPA, EED en TWN, 'The International ABS Regime: Suggestions to Ensure the Enforcement of Provider Right's, 2009.

⁴³⁹ CISDL, 'An New Regime on Access To Genetic Resources and Benefit-Sharing, 2003.

In het volgende onderdeel werpen we een licht op de strategieën die deze actoren hanteerden om hun posities bij het Nagoya Protocol te verdedigen.

c. Strategieën

271. Eerder in het werk werden reeds vijf mogelijke (formele en informele) strategieën aangehaald en toegelicht. Het gaat om lobbying, *advocating*, het uitoefenen van publieke druk, het opzetten en organiseren van activiteiten of acties om de bewustmaking te bevorderen en de *multi fora strategy*.

272. Inzake de onderhandelingen en meetings van het Nagoya Protocol hebben de niet-statelijke actoren vooral gebruik gemaakt van formele strategieën. Er werd geen publieke druk uitgeoefend, wat een informele strategie is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het ABS-regime nog helemaal niet zo bekend is bij vele overheden en het algemene publiek. Inspelen op het publiek om alzo druk uit te oefenen op de overheden heeft dan weinig zin. Lobbying was de enige informele strategie die eventueel werd ingezet, en dan voornamelijk met het oog op agendasetting.⁴⁴⁰ *Advocacy* bleek de meest gehanteerde strategie te zijn. Hierbij trachtten de niet-statelijke actoren om samen te werken met nationale delegaties. Zowel de zakelijke actoren als de inheemse en lokale gemeenschap alsook de NGO's hebben meermaals documenten verspreid waarin ze hun wil uitten om samen te werken met de overheden en waarin ze hun standpunten over bepaalde kwesties verduidelijkten. Op deze manier konden ze hun ideeën en visie ook tot een groter publiek brengen.⁴⁴¹

273. Ook bewustzijnsmaking werd gehanteerd als strategie. Vooral de organisaties die de zakelijke actoren vertegenwoordigen, organiseerden nevenevenementen (ICC organiseerde er 6, BIO 3 en CropLife International 2) en verspreidden documenten waarin ze hun standpunten verklaarden. Het is duidelijk dat de zakelijke wereld wilde dat naar hun stem geluisterd zou worden en dat hun ideeën een groter publiek zouden bereiken. Ook NGO's en inheemse bevolkingsgroepen verspreidden hun standpunten in *position papers* om gehoord te worden en het wijder publiek te bereiken.⁴⁴²

⁴⁴⁰ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 71-72.

⁴⁴¹ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 72.

⁴⁴² A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 72.

274. De *multi fora strategy* werd toegepast door bijna alle betrokken niet-statelijke actoren. Deze strategie houdt in dat ze hun belangen nastreven in andere institutionele settings dan enkel de CBD. TWN deed een beroep op de onderhandelingen die gevoerd werden bij de WTO (World Trade Organisation) en de WIPO (World Intellectual Property Organization) inzake intellectuele eigendomsrechten. Tulalip verwees naar de WIPO inzake de bescherming van traditionele kennis en Tebtebba naar de WTO inzake het belang van de erkenning van het gewoonterecht voor inheemse gemeenschappen. De toepassing van deze strategie maakt een duidelijke beoordeling van de invloed van niet-statelijke actoren bijzonder complex. Er dient immers naar meerdere onderhandelingsprocessen gekeken te worden om een volledig beeld te krijgen van de invloed die de niet-statelijke actoren werkelijk hebben gehad.⁴⁴³

275. Succes of falen? Resulteerde de deelname van de niet-statelijke actoren in een falen of een succes? De meeste niet-statelijke actoren hebben laten weten overwegend tevreden te zijn met de uitkomst van het protocol. De vertegenwoordigers van de industrie waren voorzichtiger in hun uitspraken. Tulalip erkende bijvoorbeeld dat het protocol een *relatief* grote overwinning was en over het algemeen wel gunstig zou kunnen zijn. Wanneer het correct geïmplementeerd wordt, zou het protocol een solide kaderwerk kunnen vormen voor de partijen bij de CBD en de zakelijke actoren om als partners samen te werken.⁴⁴⁴

276. Wat betreft de vorm van het protocol, hebben de zakelijke actoren de strijd verloren inzake een bindend internationale overeenkomst. Waar zij eerder voorstander waren van vrijwillige richtlijnen, creëert het Nagoya Protocol toch bepaalde bindende juridische beperkingen voor de (toekomstige) partijen.⁴⁴⁵ Hoewel de meeste bepalingen van het protocol onderworpen zijn aan nationale wetgeving en op zich dus geen internationale reikwijdte hebben, is het protocol toch internationaal én bindend.

277. Wat betreft de inhoud van het protocol, kan er een parallel getrokken worden tussen de mate van betrokkenheid van de verschillende niet-statelijke actoren en hun respectievelijk succes of falen. De vaagheid van de aangenomen tekst compliceert de beoordeling van de inhoud van het protocol, maar bewijst tegelijkertijd de vijandigheid tussen de verschillende actoren

⁴⁴³ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 73.

⁴⁴⁴ R.C. RYSER, "Access & Benefit: Genes", *Fourth World Eye Blog*, 3 november 2010.

⁴⁴⁵ BERNE DECLARATION, BIOWATCH, EED, GERMAN NGO FORUM ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, TEBTEBBA en TWN, 'Briefing paper on the scope of an International ABS regime', 2005.

waarbinnen het Nagoya Protocol is onderhandeld.⁴⁴⁶ Aangezien de belangen van de inheemse groepen sterk vertegenwoordigd werden gedurende de onderhandelingsprocessen, is de uitkomst van het verdrag ook overwegend gunstig voor hen. We kunnen hiervoor verwijzen naar meerdere artikels. Zo vermeldt artikel 6.2 inzake de toegang tot genetische bronnen de vereiste van prior consent. Dit houdt in dat indien men toegang tot de genetische bronnen wil krijgen, de partijen de nodige maatregelen moeten nemen en toestemming van de inheemse en lokale gemeenschappen dienen te verkrijgen, indien deze gemeenschappen over het recht beschikken om toegang te verlenen.⁴⁴⁷

278. Gelijkwaardige bepalingen zijn voorzien in artikel 7 van het protocol dat handelt over de toegang tot traditionele kennis. Wat betreft ABS, vermeldt artikel 7.2 de noodzaak om de opbrengsten te delen met de inheemse en lokale gemeenschappen.⁴⁴⁸ Ten slotte vermeldt artikel 12 diverse maatregelen die geïmplementeerd moeten worden door aanbieders om het bewustzijn en de onderhandelingsvoorwaarden van inheemse en lokale gemeenschappen met betrekking tot ABS te verbeteren.⁴⁴⁹ Ook in de preambule van het protocol worden de inheemse en lokale gemeenschappen in hun rechten erkend. Er wordt immers gewezen op de noodzaak om de rechtmatige houders van traditionele kennis te identificeren.⁴⁵⁰ Er wordt eveneens verwezen naar de UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples en de reeds bestaande rechten van de inheemse en lokale gemeenschappen.⁴⁵¹

279. Dat er een parallel verband bestaat tussen de mate van betrokkenheid en invloed, blijkt eveneens uit het gebrek aan milieubepalingen in het protocol. Aangezien slechts weinig niet-statelijke actoren zich bekommerden om dergelijke bepalingen en er dus geen belanghebbenden deelnamen aan de onderhandelingen, mist het protocol de nodige bepalingen inzake de bescherming van de biodiversiteit. Zoals reeds eerder vermeld, was het CISDL

⁴⁴⁶ S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL, "Conclusions: an assessment of global governance of resources after the Nagoya Protocol", in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 231-250.

⁴⁴⁷ Art. 6.2 Nagoya Protocol; M. BUCK en C. HAMILTON, "The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity", *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 51-52, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>; T. GREIBER *et al.*, *An explanatory guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 83*, Gland, IUCN, 2012, 26.

⁴⁴⁸ Art. 7 Nagoya Protocol.

⁴⁴⁹ Art. 12 Nagoya Protocol; M. BUCK en C. HAMILTON, "The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity", *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 55, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>.

⁴⁵⁰ Preambule Nagoya Protocol.

⁴⁵¹ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

de enige organisatie die de conservatie van het milieu en biodiversiteit op zijn agenda had staan.⁴⁵²

280. De resultaten waartoe de participatie en betrokkenheid van de industrie heeft geleid, zijn moeilijk te stellen. De industrie was immers volledig gekant tegen de aanneming van het Nagoya Protocol. Net voor het einde van de laatste onderhandelingsfase drukte het ICC haar bezorgdheid uit omtrent de draft die toen voorlag (oktober 2010). Meer specifiek, vroeg het ICC om de verwijdering van een aantal bepalingen, waaronder de openbaarmaking of checkpoint vereiste inzake patenten. Ze vroeg ook de verwijdering van een aantal bepalingen omtrent intellectuele eigendomsrechten, alsook de bepalingen inzake het retroactieve effect van het protocol en omtrent de verhouding van het protocol met andere bestaande overeenkomsten.⁴⁵³ Aan sommige van deze eisen is tegemoetgekomen. Zo zijn er uiteindelijk geen bepalingen inzake patenten of intellectuele eigendomsrechten opgenomen in het protocol.

281. Ook het ruime toepassingsgebied dat het protocol zou hebben, werd beklaagd door de industrie. Hier werd echter geen gehoor aan gegeven, evenmin aan de vereiste om het nalevingsmechanisme (waaronder een certificaat) af te schaffen.⁴⁵⁴ Artikel 17 voorziet immers in de afgifte van een internationaal erkend certificaat van overeenstemming dat met de genetische bronnen zal reizen als een soort paspoort.⁴⁵⁵ Hoewel zo'n certificaat niet verplicht is, opent het de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om nationale regelgeving aan te nemen die het certificaat zou linken aan een patentensysteem. Dergelijk systeem zou ingaan tegen de belangen die ICC, BIO en CropLife International nastreefden. Het ruime toepassingsgebied en de voorgestelde nalevingsmechanismen waren dan wel in het voordeel van de NGO's, die zich hier wél voorstander van toonden.⁴⁵⁶

282. De werkelijke betekenis en impact van het protocol zal grotendeels afhangen van de implementatie ervan, gelet op de vaagheid van het protocol en de afhankelijkheid van nationale regelgeving. Tijdens de implementeringsfase zal de rol van de diverse niet-statelijke actoren in grote mate afhangen van hun verhouding en relatie met de overheden. Vertegenwoordigers behorende tot de industrie hebben over het algemeen

⁴⁵² S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL, "Conclusions: an assessment of global governance of resources after the Nagoya Protocol", in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 231-250.

⁴⁵³ ICC, 'Priority Areas of Concern for Business', 2010.

⁴⁵⁴ M. TVEDT en P. SCHEL, "The term 'genetic resources': flexible and dynamic while providing legal certainty?", in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 18-32.

⁴⁵⁵ Art. 17 Nagoya Protocol.

⁴⁵⁶ BERNE DECLARATION, ECOROPA, EED en TWN, 'The International ABS Regime: Suggestions to Ensure the Enforcement of Provider Right's, 2009.

sterke banden met de vertegenwoordigers van de nationale overheden, aangezien overheden vaak een beroep dienen te doen op de industrie omwille van de informatie en expertise (bijvoorbeeld inzake het gebruik van genetische bronnen) waarover zij beschikken. Het tegenovergestelde geldt voor de inheemse en lokale gemeenschappen, waardoor hun rechten doorgaans nauwelijks erkend worden op nationaal vlak.⁴⁵⁷ Waar zij dus soms een overwinning behaald hebben op internationaal vlak, komt dit niet altijd tot uiting in het nationale recht.

Hoe de uitvoering van de ABS-bepalingen in België wordt aangepakt, zal in het volgende onderdeel belicht worden.

4.2.2. Tijdens de Implementeringsfase

283. Niet enkel tijdens het onderhandelingsproces van het Nagoya Protocol hebben de niet-statelijke actoren een belangrijke rol vervuld, hun deelname kan tevens van belang zijn bij een efficiënte uitvoering van het protocol. In dit hoofdstuk zullen enkele elementen inzake de implementatie van het Nagoya Protocol in België worden belicht.

284. De goedkeuring van het Nagoya Protocol, net als alle resultaten van de CBD COP 10, wordt beschouwd als één van de belangrijkste verwezenlijkingen van het Belgische EU-voorzitterschap op milieuvlak.⁴⁵⁸ De EU en haar lidstaten hebben zich ertoe verbonden om partijen bij het Protocol te worden. Op die manier garanderen ze bedrijven en onderzoekers de toegang tot kwaliteitsvolle monsters van genetische rijkdommen.⁴⁵⁹ België is één van de landen met het hoogste aantal gevestigde biotechnologiebedrijven per capita van de wereld.⁴⁶⁰ De meerderheid van deze bedrijven is actief in de gezondheidssector en dat maakt België tot één van de grootste exporteurs en importeurs van medicinale en farmaceutische producten.⁴⁶¹ De implementatie van het Nagoya Protocol is dus van groot belang voor de economische en politieke belangen van België. Nieuwe regulatie was EU No. 511/2014 en trad

⁴⁵⁷ A. ORSINI, "The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations" in S. OBERTHÜR en K. ROSENDAL (eds.), *Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, New York and London, Routledge, 2013, 75.

⁴⁵⁸ FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU, *Het Protocol van Nagoya*, 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/biodiversiteit/genetische-rijkdommen/het-protocol-van-nagoya>.

⁴⁵⁹ FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU, *Het Protocol van Nagoya op het niveau van de Europese Unie*, 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/het-protocol-van-nagoya-op-het-niveau-van-de-europese-unie>.

⁴⁶⁰ F. BRIES en S. ALBERT, *Belgian Biotechnology*, Brussels, Belgian Foreign Trade Agency, 2011, 6. https://www.abh-ace.be/sites/default/files/downloads/BIOTECH_WEB.pdf.

⁴⁶¹ Deze informatie en gegevens zijn terug te vinden in de UN Commodity Trade Statistics Database, Medicinal and Pharmaceutical Products, Other than Medicament (SITC 541) and Medicaments (including veterinary medicaments) (SITC 542), New York.

in werking op 9 juni 2014, waarvan alle voorzieningen van toepassing zijn sinds 12 oktober 2015.

285. De implementatie van het Nagoya Protocol als *multi-level governance* document is geen sinecure in een gedecentraliseerde federale staat als België, waar de bevoegdheden inzake ABS gedeeld worden door de gemeenschappen en gewesten alsook het federale niveau.⁴⁶²

286. Het ruime toepassingsgebied en het grote aantal bevoegde autoriteiten en belanghebbenden (op zowel regionaal, nationaal als supranationaal vlak) inzake dit onderwerp bemoeilijken de implementatie en het bereiken van de onderliggende doelstellingen van het CBD-verdrag. Om een efficiënt *governance*-systeem te ontwikkelen, is een continue interactie tussen de verschillende beleidsniveaus, de verschillende afdelingen op deze niveaus en de verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele actoren noodzakelijk.⁴⁶³

287. De ABS bevoegdheden moeten niet enkel op territoriaal niveau gedeeld worden, maar ook binnen het land zelf, namelijk tussen de overheid en niet-statelijke actoren. De implementatie van het ABS-regime dat raakt aan de economische, sociale en ecologische belangen vereist een actieve participatie van de *civil society* (researchers, bedrijven die gebruik maken van genetische bronnen, ...).⁴⁶⁴

288. Het ABS-kaderwerk regelt de toegang tot de bronnen en de eerlijke en billijke verdeling van de opbrengsten. Door aan de nationale staten soevereine rechten over genetische bronnen toe te kennen, werd het kaderwerk legaal verankerd. In de praktijk zijn het echter niet de staten, maar vooral de private actoren die de transjurisdictionele transacties van de genetische rijkdommen beheren.⁴⁶⁵ In beginsel is de bevoegdheid om toegang tot genetische bronnen te verlenen een voorrecht van de staat. De staat kan deze bevoegdheid echter overdragen aan goed geïdentificeerde niet-gouvernementele entiteiten, zoals bijvoorbeeld onderzoeksinstituten. Deze niet-statelijke entiteiten zijn immers de grootste verwerfers en gebruikers van genetische bronnen. De

⁴⁶² B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, "The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case", *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 556-557.

⁴⁶³ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, "The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case", *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 556.

⁴⁶⁴ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, "The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case", *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 564.

⁴⁶⁵ M. BUCK en C. HAMILTON, "The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity", *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 20, 48 en 56, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>.

voorwaarden voor de uitwisseling tussen deze actoren is meestal vastgelegd in privaatrechtelijke contracten, bijvoorbeeld Material Transfer Agreements oftewel MTA's. Deze contracten dienen in overeenstemming te zijn met zowel de regelgeving van de landen die de bronnen leveren als met de regelgeving van de landen die de bronnen gebruiken.⁴⁶⁶

289. De wetenschappelijke research gemeenschap is ongetwijfeld de groep van belanghebbenden die de meeste impact ondervindt van het ABS-regime onder de CBD en het Nagoya Protocol.⁴⁶⁷ Dit verklaart waarom het verdelen van de opbrengsten van het gebruik van genetische bronnen vooral door de sector zelf geregeld wordt, waarbij iedere instelling zijn eigen regels en standaardovereenkomsten toepast. Sommige andere belanghebbenden hebben zich hieromtrent bezorgd getoond en hebben voorgesteld om standaard contractuele clausules en procedures in te voeren i.v.m. het opstellen van privaatrechtelijke overeenkomsten, die in overeenstemming zijn met de bepalingen van het protocol. Deze zouden dan eveneens gebruikt kunnen door de research gemeenschap.⁴⁶⁸

290. In België hebben het BCCM (Belgian Coordinated Collections of Micro-organisms) en de Nationale Plantentuin van België (tegenwoordig Plantentuin Meise) elk hun eigen gedragscodes opgesteld die erop gericht zijn de overdracht van genetische bronnen in overeenstemming te brengen met de PIC-vereisten van het land dat de bronnen levert.⁴⁶⁹

291. Het BCCM lanceerde reeds in 1997 het initiatief MOSAICC (Micro-organisms Sustainable Use and Access Regulation International Code of Conduct). MOSAICC is een vrijwillige gedragscode die erop gericht is de toegang tot microbiële genetische bronnen te faciliteren in overeenstemming met de CBD, de TRIPS akkoorden en andere toepasselijke nationale of internationale regelgeving.⁴⁷⁰ Het initiatief heeft tot doel een geïntegreerd

⁴⁶⁶ Art. 6(3)g Nagoya Protocol; CBD, *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, Nagoya, 29 oktober 2010, <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>.

⁴⁶⁷ M. BUCK en C. HAMILTON, "The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity", *Review of European Community International Environmental Law* 2011, 59, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00703.x>.

⁴⁶⁸ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, "The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case", *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 568.

⁴⁶⁹ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, "The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case", *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 568.

⁴⁷⁰ De TRIPS akkoorden voorzien in minimumstandaarden met betrekking tot de bescherming van intellectuele eigendomsrechten. Zie ook: A. SUBRAMANIAN, "Medicines, Patents and TRIPS: Has the Intellectual Property Pact Opened Pandora's Box for the Pharmaceutical Industry?", *Finance and Development* 2004, Vol. 41, nr. 1, 22.

overdrachtssysteem te ontwikkelen dat over betrouwbare instrumenten beschikt om de economische waarde van microbiologische bronnen te bepalen. Op deze manier wordt verzekerd dat de overdracht van de bronnen op een correcte manier gemonitord wordt om de eerlijke verdeling van de opbrengsten te waarborgen. Het systeem zou moeten garanderen dat degene die recht hebben op een beloning voor de diensten en producten die ze bieden aan de gemeenschap ook effectief beloond worden. Om de toegang tot de genetische bronnen te verlenen, maakt het BCCM gebruik van een gestandaardiseerde MTA, die is opgesteld in overeenstemming met de richtlijnen van de MOSAICC-gedragscode.⁴⁷¹

292. Ook de Nationale Plantentuin van België heeft een gedragscode opgericht. Deze organisatie heeft zich gevoegd bij het IPEN (International Plant Exchange Network), een netwerk van botanische tuinen die de uitwisseling en overdracht van levende planten en specimen regelt. De gedragscode bevat regels omtrent de toegang tot de genetische bronnen en het verdelen van de opbrengsten ervan. In overeenstemming met deze gedragscode, aanvaardt de organisatie enkel plantenmateriaal dat in overeenstemming met de bepalingen van de CBD verkregen is.⁴⁷²

293. Hoewel deze gedragscodes inzake ABS reeds vóór het opstellen van het Nagoya Protocol zijn ontwikkeld, kunnen zij toch relevant zijn bij de implementatie van dit protocol.

294. De billijkheid van het delen van de opbrengsten is in zekere zin afhankelijk van het onderhandelingsvermogen van zowel de aanbieder als de gebruiker. Ongelijke uitwisselingscapaciteiten kunnen leiden tot een aantasting van het milieu en misbruik van de rechten van inheemse volkeren en de lokale gemeenschap. Juist daarom is er nood aan regelgeving en vastgelegde standaarden en normen ter bescherming van de ‘zwakste’ onderhandelingspartner.⁴⁷³

⁴⁷¹ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, “The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case”, *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 568-569.

⁴⁷² Op te merken valt dat de Nationale Plantentuin niet enkel instaat voor de implementatie van het ABS regime onder het Nagoya Protocol, maar dankzij haar uitgebreide taken inzake natuurbescherming eveneens bijdraagt aan de implementatie van het CITES-Verdrag dat de wereldwijde handel in planten en dieren regelt. Bedreigde planten die onder een internationaal exportverbod van het CITES vallen en door de douane worden aangeslagen, worden bewaard door de Plantentuin, Zie ook:

<http://www.br.fgov.be/CONSERVATION/CONSERVATIONNL/index.php>; B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, “The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case”, *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 569.

⁴⁷³ B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, “The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case”, *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 572.

295. Bovenvermelde initiatieven, waarbij er met vastgelegde gedragscodes wordt gewerkt, kunnen zeker de implementatie van het ABS-systeem ondersteunen. Maar ook het Nagoya Protocol zelf voorziet in een mogelijkheid om deze oneerlijke situatie aan te pakken. Paragraaf 3 van artikel 5 stelt dat de maatregelen inzake de eerlijke verdeling niet enkel geïmplementeerd moeten worden door het land dat de bronnen levert, maar eveneens door de landen waar de genetische bronnen en traditionele kennis gebruikt worden.⁴⁷⁴ Door te werken met standaardovereenkomsten worden verschillen tussen ABS regimes geëlimineerd en wordt het speelveld tussen de partijen gelijkgetrokken.⁴⁷⁵ Gestandaardiseerde contracten en procedures laten toe te monitoren of de voordelen die voortkomen uit potentieel hoogwaardige bronnen overeenkomstig hun waarde en overeenkomstig de wetgeving van de leverende landen worden gedeeld, en of de verdeling de doelstellingen van het Protocol en de Conventie dient.⁴⁷⁶

296. We kunnen vaststellen dat de betrokkenheid van niet-staatelijke actoren bij het implementeringsproces van Nagoya Protocol een zekere complexiteit vertoont. De betrokkenheid van de niet-staatelijke actoren is enerzijds noodzakelijk voor een efficiënte implementatie van het protocol. Anderzijds, kan een globale versterking van hun rol de oneerlijke verdeling van macht en middelen juist verergeren. Niet-commerciële entiteiten en leveranciers in ontwikkelingslanden bevinden zich mogelijks niet in een positie om te voldoen aan de administratieve procedures om eerlijke en evenwichtige uitwisselingsovereenkomsten te verkrijgen die in overeenstemming zijn met het Nagoya Protocol. Deze spelers hebben dus nood aan rechtsbescherming. In België heeft men getracht aan deze rechtsbescherming tegemoet te komen door gedragscodes te ontwikkelen waardoor de uitwisseling van genetische bronnen werd gestandaardiseerd.

4.3. BETROKKENHEID NIET-STATELIJKE ACTOREN

297. Het Nagoya Protocol is een aanvullende overeenkomst op de CBD en beoogt een helder wettelijk kader te verschaffen voor de toegang tot genetische bronnen en traditionele kennis, alsook de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen uit hun gebruik.

⁴⁷⁴ Art. 5(3) Nagoya Protocol; CBD, *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, Nagoya, 29 oktober 2010, <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>

⁴⁷⁵ S. TÄUBER, et al., “An Economic Analysis of New Instruments for Access and Benefit-Sharing under the CBD – Standardisation Options for ABS Transactions”, *Bundesamt für Naturschutz* 2009, No. 44, 58 p., <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20093081539>.

⁴⁷⁶ M. TVEDT en O. FAUCHALD, “Implementing the Nagoya Protocol on ABS: A hypothetical case study on enforcing benefit sharing in Norway”, *The Journal of World Intellectual Property* 2011, Vol. 14, Issue 5, 383-402, <https://doi.org/10.1111/j.1747-1796.2011.00424.x>; B. COOLSAET, T. DEDEURWAERDERE en J. PITSEYS, “The Challenges for Implementing the Nagoya Protocol in a Multi-Level Governance Context: Lessons from the Belgian Case”, *Resources* 2013, Vol. 2, No. 4, 572-573

298. We kunnen stellen dat het merendeel van de niet-statelijke actoren die betrokken waren en deelnamen aan de onderhandelingen van het Nagoya Protocol hoofdzakelijk gevestigd zijn in de ontwikkelde Westerse landen. Om productief te kunnen functioneren, is het vanzelfsprekend dat de niet-statelijke actoren moeten beschikken over voldoende materiële, organisatorische en discursieve middelen. Dit verklaart ook de reden waarom niet zelden niet-statelijke actoren zich verenigen in netwerken. Op deze manier kunnen de krachten gebundeld worden en kan er een sterke positie worden ingenomen tijdens de onderhandelingen.

299. De standpunten die tijdens de onderhandelingsfase werden ingenomen door de diverse niet-statelijke actoren zijn zeer uiteenlopend. Het is opmerkelijk dat een groot aantal niet-statelijke actoren zich vooral focusten op enkele specifieke punten die voornamelijk hun doelstellingen en eigenbelang nastreefden. Aan andere thema's, zoals bijvoorbeeld de conservatie van het milieu en de biodiversiteit in het algemeen, werd nauwelijks aandacht geschonken tijdens de onderhandelingen.

300. We stellen vast dat de niet-statelijke actoren tijdens de onderhandelingsprocessen vooral formele insider-strategieën hebben gehanteerd om hun positie te verzekeren. Gelet op de uitkomst van de onderhandelingen kunnen we concluderen dat de voorstanders van een bindend en uitgebreid protocol meer bedreven waren in het beïnvloeden van het proces dan hun tegenstanders. Het protocol voorziet immers in een beter uitgewerkt kader omtrent ABS. Toch is het uiteindelijk niet meer dan een raamwerk geworden waarin afspraken werden vastgelegd. Er blijft onzekerheid bestaan omtrent het protocol, aangezien de bepalingen onderworpen worden aan (en dus in enige zin afhankelijk zijn van) de nationale regelgeving op nationaal niveau. Op nationaal niveau wegen de zakelijke actoren doorgaans meer door dan de belangen van de NGO's en de lokale en inheemse gemeenschappen. Deze laatste groep vreest dan ook voor een verzwakking van hun rechten op nationaal niveau. Veel organisaties hebben getracht hieraan tegemoet te komen door voortdurend te spreken over biopiraterij, patenten en het benadelen van de ontwikkelingslanden.

301. Aangezien de *multi fora strategy* veelvuldig gebruikt werd door de niet-statelijke actoren dient bij de implementatie van het protocol eveneens rekening te worden gehouden met de uitkomsten van de onderhandelingen die op deze fora plaatsvonden (bijvoorbeeld WTO en WIPO).

302. Het blijft kortzichtig te denken dat alle partijen een verdrag zullen naleven louter omdat ze het ondertekend hebben. Implementatie en naleving van het protocol is een voorwaarde om effectieve resultaten te bewerkstelligen omtrent de instandhouding van het duurzaam gebruik van de biologische

diversiteit, wat *nota bene* de hoofddoelstelling is van iedere MEA inzake biodiversiteit.

303. We moeten verwachten dat een grote rol is weggelegd voor de nalevingsmechanismen die problemen kunnen opsporen en in vraag stellen. Er is wereldwijd al veel tijd en energie gestoken in het Nagoya Protocol, een concrete implementatie is dus noodzakelijk. In België steunt men hierbij op de gedragscodes die reeds eerder ontwikkeld werden door instellingen zoals het BCCM en de Nationale Plantentuin en die erop gericht zijn de overdracht van genetische bronnen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de CBD.

5. HET CITES-VERDRAG

5.1. INHOUD

304. In dit hoofdstuk zal het informatie- en handhavingssysteem van het CITES-verdrag bekeken worden en de mate waarin niet-statelijke actoren hierbij een rol spelen.

305. Met de totstandkoming van het zogenoemde CITES-verdrag in 1973 kwam voor het eerst op mondiaal niveau een verdrag tot stand dat de internationale handel in wilde dier- en plantensoorten reglementeerde.⁴⁷⁷ Door middel van de regulering van handel in bedreigde fauna en flora beoogt het verdrag de in het wild levende dieren en plantensoorten te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel.⁴⁷⁸ Het verdrag draagt in het algemeen bij tot het beschermen van het milieu. Daarmee werd het verband tussen handel en milieu gelegd, één van de spraakmakende onderwerpen in het internationaal recht.⁴⁷⁹

306. Met 183 verdragspartijen beperkt het verdrag zich niet tot staten in een bepaalde regio of tot een bepaald geografisch gebied.⁴⁸⁰

307. Het verdrag voorziet in een systeem van bijlagen, waarbij de te beschermen dieren en planten worden ondergebracht in drie groepen. De

⁴⁷⁷ CITES, *About CITES: What is CITES?*, 2019, <https://www.cites.org/eng/disc/what.php>.

⁴⁷⁸ A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 104-107; CITES SECRETARIAT, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Geneva, United Nations, 2019, https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES%20Brochure_1903324E_depliant.pdf.

⁴⁷⁹ A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 104-107.

⁴⁸⁰ A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 104.

handel van de specimens van de Bijlagen I, II en III wordt slechts toegestaan indien deze in overeenstemming is met de bepalingen van het verdrag.⁴⁸¹

- Bijlage I omvat alle met uitsterven bedreigde soorten. Om hun voortbestaan niet verder in gevaar te brengen, is de handel van deze soorten aan strenge voorschriften onderworpen.
- Bijlage II omvat alle soorten die niet noodzakelijk met uitsterven worden bedreigd, maar die hieraan wel het risico zouden lopen indien de handel van deze soorten niet zou worden onderworpen aan strenge voorschriften.
- Bijlage III omvat alle soorten waarvan de partijen de exploitatie proberen te verhinderen of beperken.

308. De handel in de soorten wordt geregeld door het instellen van een systeem van vergunningen.⁴⁸²

309. De belangrijkste organen bij het verdrag zijn de Conference of the Parties (COP), de Permanente Commissie (Standing Committee) en het Secretariaat.⁴⁸³

310. Het hoogste besluitvormend orgaan (COP) komt iedere 2 tot 3 jaar samen om de voortgang van de bescherming van de in de lijst opgenomen soorten te beoordelen en om voorstellen omtrent wijzigingen in de bijlagen in overweging te nemen.⁴⁸⁴ Niet-verdragspartijen, technisch gekwalificeerde agentschappen en niet-gouvernementele organisaties dragen ook bij aan de COP's, maar kunnen zelf geen echte voorstellen ('*proposals*') indienen. Voorstellen kunnen enkel ingediend worden door de partijen en moeten aangenomen worden met ten minste tweederdemeerderheid van de stemmen van de aanwezige partijen.⁴⁸⁵ Dit is opgenomen in artikel XV van het verdrag. Nieuwe regels in de vorm van Resoluties en Beslissingen worden ook aangenomen tijdens de COP's en dragen bij tot de flexibiliteit van het verdrag. In tegenstelling tot de

⁴⁸¹ CITES SECRETARIAT, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Geneva, United Nations, 2019, https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES%20Brochure_1903324E_depliant.pdf; A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 106.

⁴⁸² CITES SECRETARIAT, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Geneva, United Nations, 2019, https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES%20Brochure_1903324E_depliant.pdf.

⁴⁸³ CITES, *About CITES: The structure of CITES*, 2019, <https://www.cites.org/eng/disc/org.php>.

⁴⁸⁴ CITES, *Convention Bodies: Conference of the Parties*, 2019, <https://www.cites.org/eng/disc/cop.php>.

⁴⁸⁵ Art. XV CITES.

bepalingen van het verdrag zelf, zijn deze documenten echter niet juridisch bindend.⁴⁸⁶

311. Tussen de meetings door komen de verantwoordelijkheden van de COP terecht bij de Permanente Commissie. De Permanente Commissie heeft een adviserende functie ten aanzien van het Secretariaat en staat in voor handhaving. De Commissie ziet eveneens toe op de werking van de andere comités, de Animal and Plants Committees.⁴⁸⁷

312. De invloed van niet-statelijke actoren, voornamelijk NGO's, op het besluitvormingsproces bestaat erin dat ze mee bepalen welke specimens moeten worden opgenomen en in welke bijlage. Hun betrokkenheid bij de besluitvormingsprocessen is niet vrij van kritiek. Bijvoorbeeld, overrijverige NGO's voor dierenwelzijn en natuurbescherming wordt verweten het mondiale debat te hebben gevormd. Ze hebben hiermee bereikt dat de Afrikaanse Olifant werd opgenomen in Bijlage I. Het lijkt er echter op dat de organisaties meer bezorgd waren om het overleven van de individuele olifanten dan de specimen op lange termijn.⁴⁸⁸ Een ander voorbeeld is de invloed die de NGO's uitoefenden op de beslissing tijdens COP 9 om de Tanimbar Corella (*Cacatua goffini*) niet te "degraderen" van Bijlage I naar Bijlage II. Dit enkel om gezichtsverlies te vermijden, aangezien ze tijdens COP 8 voorstander waren geweest om de kaketoep op te nemen in Bijlage I. Deze beslissing nu terugdraaien zou nefast zijn voor hun 'expert'-status, maar hierdoor bestempelen de criticasters de NGO's als zijnde eco-kolonialisten.⁴⁸⁹

5.2. BETROKKENHEID NIET-STATELIJKE ACTOREN

313. Eén van de belangrijkste organen van CITES is het Secretariaat.⁴⁹⁰ Het oprichten destijds van een professioneel fulltime-secretariaat was niet evident.⁴⁹¹ Het Secretariaat heeft naast informatieverzameling en -evaluatie de bevoegdheid om wetenschappelijke en technische studies uit te voeren die bijdragen aan de implementatie. Het Secretariaat stelt rapporten op en doet aanbevelingen over de implementatie, maar kan ook andere taken van de

⁴⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, *CITES: Background to CITES*, 2019, https://ec.europa.eu/environment/cites/background_en.htm.

⁴⁸⁷ CITES, *Convention Bodies: Standing Committee*, 2019, <https://www.cites.org/eng/disc/sc.php>.

⁴⁸⁸ G. MARTIN, *Game Changer: Animal Rights and the Fate of Africa's Wildlife*, Los Angeles, University of California Press, 2012, 272 p.

⁴⁸⁹ P. JEPSON, "The need for a better understanding of context when applying CITES regulations: the case of the Indonesian parrot - Tanimbar corella", in S. OLDFIELD (ed.), *The Trade in Wildlife Regulation for Conservation*, Earthscan, London, 153-159.

⁴⁹⁰ CITES, *Secretariat*, 2019, <https://www.cites.org/eng/disc/sec/index.php>.

⁴⁹¹ L. KOSLOFF en M. TREXLER, "The Convention on International Trade in Endangered Species: No Carrot, but Where's the Stick?", *Environmental Law Reporter* 1987, 10225; A. CLIQUET, *Internationaal en Europees recht inzake biodiversiteit*, Gent, Academia Press, 2013, 104-105.

partijen toevertrouwd krijgen.⁴⁹² Het Secretariaat signaleert de niet-naleving van de partijen bij de nationale Management Authorities. Op basis van *follow-up*-informatie kan het Secretariaat eveneens signaleren bij de COP, die op haar beurt de gepaste aanbevelingen kan doen.⁴⁹³

314. Een sterk Secretariaat is essentieel voor een goede implementatie van het verdrag.⁴⁹⁴ Daar het CITES-Secretariaat zich van meet af aan een sterke aanbevelingsrol heeft aangemeten, leeft de perceptie dat dit orgaan helemaal niet zo neutraal is als het zich voordoet. In vergelijking met de meeste MEA's zijn de secretariaten meer beperkt in hun functies. Ook de manier waarop het Secretariaat zichzelf doorduwt tot een niveau van betrokkenheid op internationale fora heeft bijgedragen tot een negatieve perceptie. Bovendien verliep ook de relatie met UNEP (United Nations Environmental Programme) niet steeds van een leien dakje.⁴⁹⁵

315. Reeds vanaf het begin hebben bepaalde NGO's een belangrijke rol gespeeld in de werking van het CITES-Secretariaat. Dit is te danken aan de betrokkenheid van de IUCN bij de voorbereidingen van het verdrag en het beheer van het secretariaat in zijn begindagen.⁴⁹⁶ De juridische basis daarvoor is te vinden in artikel XII, dat de Executive van de UNEP in staat stelt om "te worden bijgestaan door geschikte intergouvernementele of niet-gouvernementele, internationale of nationale agentschappen, of instanties die technisch gekwalificeerd zijn op het gebied van bescherming, instandhouding en beheer van wilde flora en fauna."⁴⁹⁷

316. In de praktijk heeft dit geleid tot een samenwerking tussen het Secretariaat en de verschillende expertgroepen van de Species Survival Commissie van de IUCN, het IUCN Environmental Law Centre, het UNEP-World Conservation Monitoring Centre (voorheen het IUCN Conservation Monitoring Centre en

⁴⁹² Art. XII CITES.

⁴⁹³ Art. XIII CITES.

⁴⁹⁴ Resolutie Conf. 1.8. 'Resolution Concerning the Secretariat of the Convention', 1976.

⁴⁹⁵ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 45; UNEP is de organisatie binnen het VN-systeem dat instaat voor de coördinatie van het milieubeleid op regionaal en mondiaal niveau. UNEP helpt bij het uiteenzetten van internationale normen voor leefmilieubeleid en stimuleert internationale acties op basis van wetenschappelijke kennis door milieuvraagstukken aan de orde te stellen. UNEP speelt hierdoor een grote rol in de ontwikkeling van internationale milieuverdragen. De organisatie beheert tevens de implementatie van verschillende internationale verdragen, waaronder het CITES-verdrag. Meer info: FOD BUITENLANDSE ZAKEN, *UNEP: United Nations Environment Programme*, 2019, https://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Wat_doen_we/Thema/Klima_at_milieu_en_natuurlijke_rijkdommen/UNEP; UNEP, *About UN Environment*, 2019, <https://www.unenvironment.org/about-un-environment>.

⁴⁹⁶ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 46.

⁴⁹⁷ Art. XII CITES.

een NGO voordat het bij UNEP kwam) en TRAFFIC.⁴⁹⁸ TRAFFIC (Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce) begon in 1976 als een IUCN Species Survival Specialist Group, maar evolueerde tot een gezamenlijk programma van WWF en IUCN.⁴⁹⁹ De kantoren, georganiseerd in regionale programma's, volgen en onderzoeken de handel in wilde dieren en planten en rapporteren hierover aan het Secretariaat en de nationale CITES-autoriteiten. Af en toe worden ook andere NGO's door het Secretariaat gecontacteerd en aangesteld voor de uitvoering van specifieke taken. Zo heeft het Internationale Fonds voor Dierenwelzijn (IFAW) zijn medewerking verleend bij het opstellen van een lijst van soorten en producten die worden gebruikt in de traditionele geneeskunde. Het IFAW financierde ook de publicatie van het Secretariaat van *The Evolution of CITES*. De Africa Resources Trust heeft dan weer een handleiding ontwikkeld met richtlijnen voor de toetsing en beheersing van significante handel in de in Bijlage II (voor COP 11) vermelde soorten.⁵⁰⁰

317. De IUCN en TRAFFIC hebben een nauw contact met het Secretariaat en kunnen hierdoor aanzienlijke invloed uitoefenen op het regime. Talloze andere NGO's die samen een spectrum van meningen vertegenwoordigen, zijn eveneens bij CITES betrokken, maar hun betrokkenheid beperkt zich tot het deelnemen aan de COP's en vergaderingen van de permanente comités. Echter, er is ook nood om de NGO-partnerschappen van het Secretariaat te diversifiëren en uit te breiden met andere natuurbeschermingsgroepen die juridische, wetenschappelijke en dierenwelzijnsexpertise bieden. Een voorbeeld is het Species Survival Network (SSN) dat in 1992 gevormd werd ter promotie, verbetering en handhaving van CITES. SSN is actief op COP's en permanente comité-meetings en werd door de Permanente Commissie goedgekeurd als adviseur voor extern gefinancierde projecten.⁵⁰¹

5.2.1. Informatieverzameling en -verstrekking

318. Een *compliance*-systeem is slechts zo goed als zijn informatiebank waarop het steunt. Het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over schendingen en naleving is daarom essentieel. CITES was één van de eerste MEA's die voorzag in een dergelijk informatiesysteem. Het regime is grotendeels afhankelijk van zelfrapportage door de partijen, maar ook van informatie van NGO's en andere intergouvernementele organisaties zoals

⁴⁹⁸ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 46.

⁴⁹⁹ B. GEMMILL en A. BAMIDELE-IZU, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance" in D.C. ESTY en M.H. IVANOVA (eds), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, 12-13.

⁵⁰⁰ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 46.

⁵⁰¹ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 46-47.

Interpol en de Werelddouaneorganisatie (WDO, voorheen Customs Cooperation Council, CCC).⁵⁰²

a. Zelfrapportage starten

319. De nationale rapportering door de staten zelf omvat zowel jaarlijkse als tweejaarlijkse rapporten. De jaarlijkse rapporten bevatten informatie over verleende vergunningen en certificaten, alsmede een lijst van de staten waarmee handel werd gedreven. Het bevat eveneens een lijst van de verhandelde specimens, inclusief de namen van de soorten, de types van de specimens en de aantallen.⁵⁰³ Hiernaast zijn de partijen dus ook verplicht om tweejaarlijkse rapporten op te stellen. Deze rapporten bevatten informatie over de wetgevende, regelgevende en administratieve maatregelen die nodig zijn om de bepalingen van het verdrag te doen naleven.⁵⁰⁴

320. Het CITES-Secretariaat bestudeert de rapporten en kan op basis hiervan bijzondere informatie opvragen en zelf een rapport opstellen.⁵⁰⁵ In een gecomputeriseerde database worden de gegevens uit de nationale jaarverslagen bijgehouden door het World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) in Cambridge. Het WCMC was voorheen een NGO, maar valt nu onder UNEP als onderdeel van zijn milieumonitorings- en evaluatiesysteem. In de database worden jaarlijks een half miljoen handelsrecords toegevoegd en wordt het mogelijk om import- en exportrecords aan elkaar te koppelen. Hierdoor kan men de exportrecords vergelijken met de exportquota's. Het UNEP-WCMC informeert het Secretariaat bij onregelmatigheden, bijvoorbeeld waar de records niet overeenkomen of partijen mogelijke illegale handel melden.⁵⁰⁶

321. De COP heeft het belang van de jaarverslagen erkend als de enige manier om toezicht te houden op de uitvoering van het verdrag en het niveau van de internationale handel in specimen van soorten die zijn opgenomen in de bijlagen bij het verdrag. Een tijdige, accurate en volledige rapportage door de staten kan niet genoeg benadrukt worden.⁵⁰⁷ Deze gegevens in verband met de handel van de soorten uit de jaarverslagen vormen een essentieel hulpmiddel bij het beoordelen van de omvang van de wereldhandel in CITES-

⁵⁰² F. YAMIN en A. GUALDONI, "A Case Study of a Regional Approach to Compliance with CITES in Southern Africa", in J. CAMERON, J. WERKSMAN en P. RODERICK (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Oxon, Earthscan, 1996, 188.

⁵⁰³ CITES, *Reporting requirements: Annual report*, 2019,

https://www.cites.org/eng/imp/reporting_requirements/annual_report; Art. VIII.6 – VIII.7 CITES.

⁵⁰⁴ Art. VIII.6 – VIII.7 CITES.

⁵⁰⁵ Art. XII CITES.

⁵⁰⁶ J. LANCHBERY, "Long-Term Trends in Systems for Implementation Review in International Agreements on Fauna and Flora", in D. VICTOR, K. RAUSTIALA en E. SKOLNIKOFF (eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments*, International Institute for Applied Systems Analysis, 1998, 69.

⁵⁰⁷ Resolutie Conf. 11.17. 'Annual Reports and Monitoring of Trade', 2000.

geklasseerde soorten en hun individuele conservatiestatus. Eerder vernoemde database is een fundamenteel belangrijk onderdeel van het CITES-compliancesysteem.⁵⁰⁸ Op te merken valt dat nog te veel partijen de rapportage-informatie niet *au sérieux* nemen. De rapporten worden te laat of met onnauwkeurige gegevens ingediend waardoor de gegevens min of meer nutteloos en onbruikbaar worden.⁵⁰⁹

b. Informatieverstrekking NGO's

322. Daar de rapportering door de staten vaak tekortschiet, spelen de NGO's een grote rol bij de informatieverzameling. Niet-gouvernementele organisaties zijn een belangrijke bron van informatie op het vlak van de beoordeling van de naleving door de partijen. De informatie kan zowel op directe als op indirecte wijze worden aangewend. Via rapporten van de NGO's aan het Secretariaat komt de informatie op rechtstreekse wijze in het verdragssysteem terecht. Indirect wordt de informatie aangewend in de rapporten van staten aan het Secretariaat die gebaseerd zijn op informatie van NGO's.⁵¹⁰ We kunnen hierbij terug verwijzen naar TRAFFIC. TRAFFIC verzamelt reeds sinds 1976 informatie over illegale handel in wilde dieren en speelt deze gegevens door aan het Secretariaat en de nationale autoriteiten. TRAFFIC informeert het Secretariaat over niet-naleving, maar werkt ook samen met de nationale CITES-autoriteiten via zijn regionale kantoren. Het gebeurt dat nationale autoriteiten melding maken van inbreuken die oorspronkelijk door TRAFFIC aan hen werden gemeld.⁵¹¹ De samenwerking met het TRAFFIC-netwerk is succesvol en heeft CITES één van de beste operationele informatiebronnen van een MEA opgeleverd.⁵¹²

323. Andere NGO's, zoals leden van SSN, verstrekken informatie op *ad-hoc* basis en door middel van onderzoeksrapporten die worden vrijgegeven tijdens de COP's en permanente comitémeetings. Hun relatie met het Secretariaat en sommige nationale autoriteiten is echter meestal beperkter en in sommige

⁵⁰⁸ Dit kan afgeleid worden uit vele resoluties inzake de rapportering, bijvoorbeeld Resolutie Conf. 2.16 'Periodic Reports', 1981; Resolutie Conf. 3.10 'Review and Harmonization of Annual Reports', 1981; Resolutie Conf. 5.4 'Periodic Reports', 1985; Resolutie Conf. 8.7 'Submission of Annual Reports', 1992; Resolutie Conf. 11.17 'Annual Reports and Monitoring of Trade', 2000.

⁵⁰⁹ Doc. 8.17 (Rev.), 'Report on National Reports Under Article VIII, Paragraph 7, of the Convention', CITES-Secretariaat bij COP 8 (maart 1992); WCMC Report 1997; WCMC Report 2000.

⁵¹⁰ J. LANCHBERY, "Long-Term Trends in Systems for Implementation Review in International Agreements on Fauna and Flora", in D. VICTOR, K. RAUSTIALA en E. SKOLNIKOFF (eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments*, International Institute for Applied Systems Analysis, 1998, 71.

⁵¹¹ J. LANCHBERY, "Long-Term Trends in Systems for Implementation Review in International Agreements on Fauna and Flora", in D. VICTOR, K. RAUSTIALA en E. SKOLNIKOFF (eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments*, International Institute for Applied Systems Analysis, 1998, 71.

⁵¹² P. SAND, "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species", *Green Globe Yearbook* 1997, 26.

gevallen meer afgeschermd dan die van TRAFFIC. De veelbewogen geschiedenis van het Secretariaat heeft sommige NGO's op hun hoede gemaakt om direct informatie te verstrekken.⁵¹³ Dezelfde waakzaamheid kan ook aan de kant van het Secretariaat zelf worden opgespoord. Deze wederzijdse waakzaamheid belemmert niet alleen het delen van informatie, maar werkt uiteindelijk ook tegen de doelstellingen van de Conventie.⁵¹⁴ Terwijl het huidige Secretariaat al transparanter is in zijn omgang dan sommige van zijn voorgangers, en de relaties met andere NGO's dan TRAFFIC en IUCN beter zijn dan in het verleden, is er nog steeds sprake van ruimte voor verbetering.⁵¹⁵

324. Welke informatie wordt verschaft door de NGO's? Het gaat vooral om informatie omtrent inbreuken, illegale handel en *wildlife crime*. Rapporten van de NGO's maken melding van inbreuken zoals smokkelen, fraude, misbruik van diplomatische privileges, niet-naleving van aanbevelingen, ...⁵¹⁶

325. In 2000 introduceerde het Secretariaat twee nieuwe gecomputeriseerde systemen om meldingen inzake *wildlife crime* en illegale handel te verwerken. Het gaat om het Trade Infraction and Global Enforcement Recording System (TIGERS), ondersteund door CITES Alerts. De database wordt beheerd door het Secretariaat.⁵¹⁷ De beleidswijziging van het Secretariaat om inzake informatieverspreiding steeds meer een beroep te doen op deze systemen (in plaats van de inbreukrapporten) is begrijpelijk gezien het tekort aan personele en financiële middelen en de behoefte aan efficiëntie en vertrouwelijkheid bij het verzamelen, analyseren en distribueren van informatie. Maar anderzijds heeft het ook geleid tot een verlies aan verantwoordelijkheid en toegang tot informatie. De inbreukrapporten waren immers onmisbare informatiebronnen en hoewel partijen het niet leuk vonden om door de rapporten aan de kaak gesteld te worden, vormden ze in feite het enige regelmatig bijgewerkte openbaar beschikbare record van de nationale implementatie en handhaving van CITES en fungeerden ze als een stimulans voor partijen om een einde te maken aan de vastgestelde problemen.⁵¹⁸

⁵¹³ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 69 en chapter 10.

⁵¹⁴ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 69.

⁵¹⁵ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 69.

⁵¹⁶ Resolutie Conf. 11.3 'Compliance and enforcement', 2000.

⁵¹⁷ Conference of the Parties, "The 11th Meeting of the Conference of the Parties to CITES", *TRAFFIC Bulletin* 2000, Vol. 18, No. 3, <https://www.traffic.org/site/assets/files/7515/cites-cop11-report.pdf>.

⁵¹⁸ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 72.

5.2.2. Handhaving en implementatie

326. Niet enkel op het vlak van informatieverzameling en -verstrekking is een rol weggelegd voor de niet-statelijke actoren, maar ook op het vlak van handhaving en implementatie. Zoals reeds gebleken, kan de informatie van NGO's aangewend worden om inbreuken aan het licht te brengen en te beoordelen. NGO's, en dan met name het WWF, hebben het initiatief genomen om een procedure te ontwikkelen voor verdragspartijen die grote implementatieproblemen ondervinden.

327. Tot 1989 werd de grondslag voor maatregelen in gevallen van ernstige niet-naleving uitsluitend ontleend aan artikel XIII over internationale maatregelen. Tijdens COP7 werd aan de hand van een resolutie bovengenoemde nieuwe procedure aangenomen, die zou leiden tot een actievere toepassing en een aanzienlijk sterkere reactie op niet-naleving. De initiatiefnemer was het World Wide Fund for Nature (WWF), wiens rapport uit 1989 over "Problemen bij de implementatie van CITES" aanduidde dat er "*grote problemen in vele landen*" waren.⁵¹⁹ WWF stelde een monitoringsprocedure in verband met de implementatie voor waarbij zowel het Secretariaat als de Permanente Commissie (Standing Committee) betrokken zouden worden. Het baseerde zich voor dit initiatief op de procedure die reeds (met succes) gehanteerd werd bij het Ramsar-verdrag inzake watergebieden. Het initiatief werd geïntroduceerd als een amendement op een eerdere ontwerp-resolutie over handhaving die was voorbereid door het Secretariaat, maar die – indien het zou worden aangenomen zoals voorgesteld – niet of nauwelijks zou hebben bijgedragen aan het oplossen van de problemen inzake de handhaving van het verdrag.⁵²⁰

328. Het amendement werd opgenomen in Resolutie Conf. 7.5 inzake 'Enforcement' (tegenwoordig ondergebracht in Resolutie Conf. 11.3) en werkte een procedure inzake non-compliance-response (d.i. hoe men dient te reageren op situaties van niet-naleving) uit dat gebaseerd was op artikel XIII en dat ongewijzigd is gebleven tijdens de daaropvolgende COP-vergaderingen.⁵²¹

329. De sinds 1989 bestaande procedure voorziet in een tijdige kennisgeving aan de partij die zich op dat moment niet aan de regels houdt, en biedt de partij de tijd om te reageren in geval van een vermeende overtreding. Het voorziet eveneens in advies en technische assistentie door het Secretariaat en kennisgeving aan andere partijen en de COP. Het kent het Permanente Comité (Standing Committee) ook de bevoegdheid toe om de zaak met de betrokken partij te bespreken en tot een oplossing te komen. De procedure vermeldt

⁵¹⁹ Conference of the Parties, 'Committee II report COP7', oktober 1989.

⁵²⁰ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 92-93.

⁵²¹ Resolutie Conf. 11.3. 'Compliance and enforcement', 2000.

echter niet de specifieke maatregelen die genomen kunnen worden in geval van niet-naleving. Deze zijn eerder ontstaan door de praktijk op basis van het advies van het Secretariaat.⁵²² Het opleggen van concrete sancties in geval van niet-naleving wordt meestal als een middel van *last resort* beschouwd, aangezien staten terughoudend zijn om elkaar sancties op te leggen.⁵²³

330. Het is positief om enige betrokkenheid van NGO's waar te nemen op het niveau van handhaving en implementering. Efficiënte handhaving maakt van het "papierene" verdrag immers werkelijkheid. Ondoeltreffende handhaving ondermijnt niet enkel het doel van het verdrag, maar ook elk initiatief om de implementatie van CITES te verbeteren.⁵²⁴ De rol en invloed van NGO's mag echter ook niet overschat worden. Het monitoren van populaties en handel en het verstrekken van informatie is zeker onontbeerlijk, maar zonder handhaving stelt het niet veel voor. Het gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen nationale, regionale en internationale autoriteiten, wetshandhavinginstanties en NGO's speelt in de kaart van georganiseerde netwerken voor wildlife crime, waarvan de samenwerking en coördinatie op alle niveaus geavanceerder is. Deze observaties zijn axiomatisch, maar toch zijn het allemaal ongelukkige kenmerken van het CITES-regime.⁵²⁵

331. Ook de regionale samenwerking is nog steeds inadequaet, waarbij de bestaande mechanismen beperkt zijn tot Afrika, Europa en Noord-Amerika. Vele CITES-partijen behoren bovendien niet tot een regionaal samenwerkingsmechanisme. En hoewel er een goede samenwerking bestaat tussen de CITES-instellingen en TRAFFIC en IUCN, moet deze worden uitgebreid tot andere NGO's die bekend zijn met *wildlife trade* en *wildlife crime*.⁵²⁶

332. We stellen vast dat er in het CITES-verdragsregime zeker een rol is weggelegd voor de niet-statelijke actoren. Hun betrokkenheid helpt bij de verzameling van informatie, de handhaving en implementatie van het verdrag en komt de doelstellingen van het verdrag ten goede. Toch wordt er nog op vele punten tekortgeschoten. Waar de samenwerking tussen het Secretariaat en TRAFFIC en IUCN zeker een stap vooruit is, staat de regionale coördinatie en samenwerking nog lang niet op punt. Bovendien dienen ook andere niet-

⁵²² R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 92-93.

⁵²³ R. REEVE, "Wildlife Trade, sanctions and compliance, lessons from the CITES regime", *Int. Affairs* 1982, 881-897.

⁵²⁴ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 249.

⁵²⁵ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 249-250.

⁵²⁶ R. REEVE, *Policing international trade in endangered species: The cites treaty and compliance*, London, Earthscan, 2002, 250.

statelijke actoren bij de uitwerking van het verdragsregime betrokken te worden.

5.3. CONCLUSIE

333. CITES is het verdrag dat de internationale handel in wilde dieren- en plantensoorten reglementeert. Net zoals bij de CBD en het Nagoya Protocol vervullen de niet-statale actoren ook bij dit verdrag een onmiskenbare rol op het vlak van informatieverzameling en -verstrekking. De verworven informatie en intrinsieke kennis waarover de niet-statale actoren beschikken, kan zowel tijdens de onderhandelingsfase als tijdens de uitvoeringsfase van het verdrag worden aangewend.

334. Tijdens de onderhandelings- en besluitvormingsfase helpen de niet-statale actoren bij het vormgeven van de bijlagen. Ze bepalen mee welke soorten specimens bescherming verdienen.

335. Tijdens de uitvoeringsfase is de informatie essentieel voor een goede handhaving, daar de zelfrapportage door de staten vaak tekortschiet. De informatie wordt aangewend om inbreuken en niet-naleving door de verdragsluitende partijen aan de kaak te stellen. De non-compliance-response procedure die hierop ontwikkeld werd, kwam er op initiatief van de niet-statale actoren. De procedure voorziet in een kennisgeving aan de inbreukplegende partij en laat hen de mogelijkheid het probleem zelf aan te pakken. We kunnen concluderen dat de betrokkenheid van de niet-statale actoren bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van het verdrag.

CONCLUSIE

336. In dit werk belicht ik de rol van niet-statale actoren in multilaterale milieuverdragen inzake biodiversiteit. In het bijzonder kijk ik hierbij naar de CBD, het Nagoya Protocol en CITES.

337. Tijdens de laatste vijftig jaren zijn de ecosystemen vlugger en ingrijpender veranderd dan in vergelijkbare tijdsperiodes voorafgaand in de geschiedenis.⁵²⁷ Samen met de klimaatopwarming is het verlies aan biodiversiteit één van de grote problemen die het voortbestaan van de mensheid bedreigen en die dan ook een wereldwijde aanpak vereisen.

338. Traditioneel liggen de bevoegdheden en de macht bij de staten en intergouvernementele organisaties en zijn het de staten die het internationale gebeuren domineren. Echter, door de toenemende globalisering en de

⁵²⁷ GREENFACTS, *Biodiversiteit: Een Wereldwijd Perspectief*, 2019, <https://www.greenfacts.org/nl/biodiversiteit-wereldwijd-perspectief/index.htm>.

opkomst van niet-statelijke actoren wordt deze staatsmacht en -soevereiniteit de facto uitgehold.⁵²⁸ Hoewel de niet-statelijke actoren niet kunnen terugvallen op een wettelijk kader om steeds (formele) participatierechten af te dwingen, zullen ze proberen hun stempel te drukken op de verdragsregimes en op die manier door te wegen op de internationale politieke processen. Ze kunnen hiervoor verschillende strategieën aanwenden in de verschillende fases bij een verdrag. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen insider en outsider strategieën, die op hun beurt op een informele of formele wijze ingezet kunnen worden.⁵²⁹ Het gaat met name om lobbying, *advocating*, het uitoefenen van publieke druk, het organiseren van nevenevenementen, ...⁵³⁰ Een steeds vaker toegepaste strategie waarbij niet-statelijke actoren gebruik maken van meerdere onderhandelingsfora om hun agenda te bevorderen, wordt omschreven met de term '*multi fora strategy*'. Dit alles met het doel om gehoord te worden.

339. Welke strategie het meest effectief zou zijn, is afhankelijk van het type besluitvorming, de besluitmakers zelf en de institutionele context. Bovendien zullen de verschillende strategieën elkaar doorgaans overlappen.

340. Het antwoord op de vraag welke rol niet-statelijke actoren vervullen in de verschillende verdragsregimes ter bescherming van biodiversiteit is dus niet eenduidig, maar is afhankelijk van de aangewende strategieën, de mate van participatie en de middelen waarover deze actoren beschikken.

341. Omwille van hun expertise en knowhow is het echter duidelijk dat niet-statelijke actoren niet langer genegeerd kunnen worden. De participatierechten van niet-statelijke actoren situeren zich dan ook in de eerste plaats op het vlak van consultatie en het verstrekken van informatie.⁵³¹ De toegekende rechten geven hen het recht om geïnformeerd te worden en zelf informatie te geven, die eventueel gebruikt kan worden om formele beslissingen te onderbouwen. Toch dient dit enigszins genuanceerd te worden. Er bestaat immers geen garantie dat de informatie die verstrekt wordt ook effectief in rekening zal worden genomen bij de uiteindelijke besluitvorming.⁵³² Het recht om schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen is niet hetzelfde als het recht om beslissingen te beïnvloeden. In die zin bestaat er dus geen garantie

⁵²⁸ G. DE KEERSMAEKER, P. DEBAERE en T. VAN DE GRAAF, "Hoofdstuk 14: Internationale politiek", in C. DEVOS (ed.), *Een plattegrond van de macht: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent, Academia Press, 2014, 617.

⁵²⁹ B. ARTS en S. MACK, "Environmental NGOs and the Biosafety Protocol: A Case Study on Political Influence", *European Environment* 2003, Vol. 13, No.1, 19-33.

⁵³⁰ J.F. MORIN en A. ORSINI, "Linking Regime Complexity to Policy Coherency: The Case of Genetic Resources", *GR:EEN Working Paper Series* 15/2011.

⁵³¹ E. BURLESON en D. PEI WU, "Non-State Actor Access and Influence in International Legal and Policy Negotiations", *Fordham Environmental Law Review* 2010, Vol. 21, No. 1, 194.

⁵³² E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 110.

dat de opmerkingen of aanbevelingen van de niet-statelijke actoren de formele besluitvorming effectief beïnvloeden.⁵³³

342. Het is wel duidelijk dat de invloed van niet-statelijke actoren wordt beoordeeld aan de mate van participatie. Invloed en participatie staan in een evenredig verband. Des te vaker en actiever niet-statelijke actoren deelnemen aan onderhandelingsprocessen (bijvoorbeeld werkgroepen), des te groter hun invloed kan zijn op de uiteindelijke uitkomst van deze processen.⁵³⁴

343. Waarom is informatieverzameling en -verstrekking zo belangrijk? NGO's verzamelen informatie en kunnen deze omzetten in databases. Op deze manier dragen ze ook bij aan de monitoring van een verdrag. Op basis van de informatie en monitoring kunnen ze vaststellen waar het misloopt bij de naleving en kunnen de nodige veranderingen in het verdrag worden opgenomen.⁵³⁵ Hierdoor dragen ze tegelijkertijd ook bij tot het creëren van nieuwe beleidsnormen en -discoursen. Deze normcreatie kan dan weer leiden tot een betere normimplementatie. Correcte implementatie is noodzakelijk voor de effectiviteit van een verdrag. Juist hierom zijn niet-statelijke actoren, zoals NGO's, belangrijk voor de informatieverzameling. Binnen een verdragsregime zijn er twee manieren waarop er aan informatieverstrekking gedaan kan worden. Ten eerste, door zelfrapportering van de staten. Ten tweede, door informatieverstrekking door de NGO's zelf. Een voorbeeld hiervan is TRAFFIC bij het CITES-verdrag. Het belang van NGO's op het gebied van informatieverstrekking is groot daar staten meestal nalaten om zelf correct en tijdig te rapporteren. De problemen inzake rapportage door de staten zijn niet altijd te wijten aan onwil. Soms beschikken de staten gewoonweg niet over de nodige technische en financiële middelen, of zijn er hiaten op administratief gebied. Soms weten de verdragspartijen ook gewoon niet wat er precies van hen verwacht wordt en heerst er verwarring over de manier waarop de implementatie dient te verlopen onder het nationale recht. Efficiënte en transparante informatieverzameling en -verstrekking geeft een zicht op de moeilijkheden die de verdragspartijen ervaren bij de implementatie en naleving van een verdrag, waarop de nodige bijstellingen kunnen gebeuren.⁵³⁶ Niet-statelijke actoren kunnen op deze manier dus ook bijdragen tot een betere naleving van een verdrag.

⁵³³ J. HOLDER, *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 205.

⁵³⁴ J. HOLDER, *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 205.

⁵³⁵ K. RAUSTIALA, "The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law", *The Harvard Environmental Law Review* 1997, Vol. 21, No. 2, 553.

⁵³⁶ K. SACHARIEW, "Promoting compliance with international legal standards: reflections on monitoring and reporting mechanisms" in *Yearbook of International Environmental Law* 1991, Vol. 2, (31) 32.

344. Indien niet-naleving van een verdragspartij aan het licht komt, kan dit reacties uitlokken van andere verdragspartijen en niet-gouvernementele organisaties. NGO's kunnen geen formele sancties opleggen, maar kunnen wel druk uitoefenen door gebruik te maken van lobby-technieken en via interne overlegprocedures. De kracht van NGO's ligt erin dat ze kunnen inspelen op de publieke opinie door middel van bewustmakingscampagnes. Ook op politiek vlak kunnen ze druk uitoefenen.⁵³⁷

345. Binnen het biodiversiteitsregime is de voornaamste reden voor participatie en betrokkenheid van niet-statelijke actoren het verbeteren van de kwaliteit van de formele beslissingen en het verzekeren van een efficiëntere implementatie.⁵³⁸ Het verbeteren van het democratische karakter en de legitimiteit van het regime is hierbij een mooie aanwinst, maar is doorgaans niet het voornaamste motief voor verdragspartijen om meer betrokkenheid van de niet-statelijke actoren toe te staan.⁵³⁹

346. De verschillende beïnvloedingsstrategieën (verstrekken van informatie, normcreatie, normimplementatie, monitoring, ...) waarover niet-statelijke actoren beschikken, staan niet los van elkaar, maar vullen elkaar aan. Zo zal het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de staten en de niet-statelijke actoren de implementatie van de overeenkomsten ten goede komen. De implementatiemaatregelen kunnen op hun beurt dan weer aantonen waar de problemen liggen bij de uitvoering van het verdrag en welke nieuwe acties en regels er nog nodig zijn. In die zin draagt de implementatie bij aan het creëren van nieuwe normen (normcreatie).⁵⁴⁰

347. Een voorbeeld dat aantoont dat niet-statelijke actoren in vrijwel alle fases van een verdragsproces aanwezig en van invloed kunnen zijn, is de Joint NGO Commitment met betrekking tot een werkprogramma inzake beschermde natuurgebieden onder de CBD. Een coalitie van zeven BINGO's heeft geleid tot het ontstaan van het werkprogramma inzake beschermde natuurgebieden

⁵³⁷ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 95-122.

⁵³⁸ R. MOLOO, "The Quest for Legitimacy in the United Nations: A Role for NGOs?", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 2011, Vol. 16, 29; E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 101.

⁵³⁹ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 103 en 105; K. RAUSTIALA, "The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law", *The Harvard Environmental Law Review* 1997, Vol. 21, No. 2, 537-586.

⁵⁴⁰ E. KIRK, "The role of non-state actors in treaty regimes for the protection of marine biodiversity", in M. BOWMAN, P. DAVIES en E. GOODWIN (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 101, 103 en 115.

doordat ze zich tijdens de onderhandelingen tegelijk ook engageerden tot ondersteuning van de implementatie van het programma. Doorslaggevend voor het ontstaan van het programma was het engagement van de BINGO's om bijkomende financiële middelen en technische ondersteuning te bieden bij de implementatie van het programma. We kunnen dus concluderen dat de BINGO's een grote rol speelden bij het ontstaan van het werkprogramma inzake de beschermde natuurgebieden door zich tegelijk te engageren voor de implementatie van het programma. De betrokkenheid van de NGO's slaat dus zowel op het ontstaan en vormgeven van het programma, alsook op de uitvoering en implementatie ervan.

348. De vaststelling die we kunnen maken is dat er tot nu toe nog niet echt sprake is van een diachronische verschuiving van *government to governance* op het internationale milieudomein. De traditionele 'oude' macht van de staten blijft overeind en de betrokkenheid van de niet-statelijke actoren is, ondanks hun enorme toename, niet echt 'nieuw'. Wél is er een *multi-rule*-systeem ontwikkeld, waarbij meerdere actoren van invloed zijn.⁵⁴¹ Het is juist de combinatie van *civil society* geleide initiatieven en een streng beleidskader dat kan zorgen voor een efficiënt milieubeleid.⁵⁴²

349. De besproken initiatieven onder de verschillende verdragen geven duidelijk weer hoeveel er al wordt ingezet op de bescherming van biodiversiteit. De wil om tot oplossingen te komen is groot, maar de implementatie van de verdragen en afspraken is (vaak) nog onvoldoende. Dit leiden we ook af uit het laatste rapport van IPBES, waarbij onweerlegbaar bewijs wordt geleverd van natuurverlies. Het mondiale evaluatierapport omtrent de staat van de biodiversiteit roept beleidsmakers en bedrijven op om nog actiever op te treden en onderstreept de dringende behoefte aan nieuwe beleidsstrategieën om de voortdurende achteruitgang van de biodiversiteit te herstellen en te stoppen.⁵⁴³ *It's a work in progress ...*

⁵⁴¹ B. ARTS, "Non-state actors in global environmental governance: New arrangements beyond the state", in M. KOENIG-ARCHIBUGI en M. ZÜRN (eds) *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, London, Palgrave Macmillan, 2006, 177-200.

⁵⁴² J. WEISS *et al.*, "UN environmental policy: Non-State Actors, trends, and the regulatory role of the state", *Journal of Political Ecology* 2017, Vol. 24, Issue 1, 1032.

⁵⁴³ IPBES, Media Release: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating', 2019, <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>; X., *Mondiaal rapport IPBES geeft onweerlegbaar bewijs van natuurverlies*, 6 mei 2019, <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2019/05/06/mondiaal-rapport-ipbes-geeft-onweerlegbaar-bewijs-van-natuurverlies/>.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABS	Access and Benefit-sharing
AHTEG	Ad Hoc Tribunal Expert Group
BINGO	Big International Non-governmental Organization
CBD	Convention on Biological Diversity
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COP	Conference of the Parties
IBA	Important Bird Area
IPA	Important Plant Area
IPBES	Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten
IUCN	International Union for Conservation of Nature
KBA	Key Biodiversity Area
MEA	Multilateral Environmental Agreement
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
PIC	Prior Informed Consent
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
UNEP	United Nations Environmental Programme
WCPA	World Commission on Protected Areas
WSSD	World Summit on Sustainable Development