Advies van het Europees Comité van de Regio's over de bijdrage aan de *fitness check* van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn

(2016/C 051/10)

Rapporteur: Roby BIWER (PSE/LU), gemeenteraadslid van Bettembourg, Luxembourg

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Algemene opmerkingen

1. wijst erop dat het uiterlijk in 2020 tot staan brengen en zo veel mogelijk ongedaan maken van het verlies aan biodiversiteit en natuurlijke habitats alsmede van de achteruitgang van ecosysteemdiensten een van de grootste uitdagingen op milieugebied is waarmee we momenteel worden geconfronteerd;

2. herinnert eraan dat volgens de toepasselijke overwegingen van de vogelrichtlijn ([1]) en de habitatrichtlijn ([2]) („de natuurrichtlijnen") van de Europese Unie onder meer de instandhouding, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu een wezenlijke doelstelling vormen van de gemeenschap en van algemeen belang zijn, en dat de achteruitgang van de in het wild levende soorten en hun habitats de instandhouding van het natuurlijke milieu ernstig bedreigt;

3. is bezorgd dat er volgens recente onderzoeken, zoals uit het verslag over de stand van de natuur in de Europese Unie ([3]) blijkt, niet van mag worden uitgegaan dat het ook door de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010 bevestigde biodiversiteitsstreefdoel voor het jaar 2020 uitsluitend op basis van de tot dusverre uitgevoerde of geplande maatregelen zal worden gehaald;

4. deelt het uitgangspunt van de Europese Commissie in het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie ([4]) dat de volledige tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen van fundamenteel belang is om het biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en de specifieke streefdoelen van de strategie te bereiken;

5. wijst erop dat lokale en regionale overheden bij de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen een sleutelrol vervullen die maakt dat het Europees Comité van de Regio's over specifieke expertise op het gebied van de natuurrichtlijnen beschikt;

6. wil derhalve zijn specifieke expertise op het gebied van de natuurrichtlijnen op grond van zijn politieke mandaat inbrengen in de procedure in het kader van de geschiktheidscontrole (*fitness check*) door de Europese Commissie ([5]) en neemt daarom met betrekking tot de opmerkingen van de Europese Commissie de volgende standpunten in;

Relevantie

7. is van mening dat de overwegingen en doelstellingen die aan de natuurrichtlijnen ten grondslag liggen nog niets aan actualiteit hebben ingeboet en dat de natuurrichtlijnen derhalve essentieel zijn voor de bescherming van soorten en hun habitats alsmede de typen habitats in de Europese Unie;

8. onderstreept dat de natuurrichtlijnen alle ernstige bedreigingen voor de soorten, hun habitats en de typen habitats in de Europese Unie bestrijken;

([1]) Richtlijn 2009/147/EG (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7).
([2]) Richtlijn 92/43/EG (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Zie het mandaat van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. maakt zich echter ernstig zorgen dat de bestaande natuurrichtlijnen nog niet volledig door alle lidstaten zijn omgezet, wijst erop dat het gedeeltelijk nog ontbreekt aan juridische waarborgen voor Natura 2000-gebieden, uitgewerkte beheerplannen en de uitvoering van concrete beschermingsmaatregelen, en pleit voor een aanpak waarbij lokale en regionale overheden nauwer bij e.e.a. worden betrokken;

10. wijst erop dat de natuurrichtlijnen op alle beleidsterreinen gericht zijn op een omvangrijke bescherming van de soorten die de meeste behoefte aan bescherming hebben, hun habitats en de typen habitats, en dat het derhalve zaak is om natuurbeschermingsbelangen in de toekomst ook op andere beleidsterreinen, zoals het landbouwbeleid, sterker te integreren, omdat natuurbeschermingsaspecten daarin nog niet optimaal in aanmerking worden genomen;

11. acht de natuurrichtlijnen in dit verband van groot belang voor de bescherming van soorten, hun habitats en typen habitats tegen belastingen en bedreigingen op lokaal en regionaal niveau als gevolg van verlies of versnippering van habitats, verontreiniging, en verspreiding van uitheemse dier- en plantensoorten;

Effectiviteit

12. erkent dat de staat van soorten, hun habitats en typen habitats aantoonbaar en aanmerkelijk is verbeterd in regio's waar de natuurrichtlijnen ten uitvoer zijn gelegd ([6]), en dat er daarom van mag worden uitgegaan dat de streefdoelen van de natuurrichtlijnen haalbaar zijn, mits de natuurrichtlijnen volledig ten uitvoer worden gelegd;

13. onderstreept dat allerlei concrete voorbeelden in het verslag over de stand van de natuur in de Europese Unie aantonen dat de lidstaten en de lokale en regionale overheden een hoofdrol vervullen bij de bescherming van soorten en habitats;

14. maakt zich ernstig zorgen over het feit dat de successen die door de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen zijn geboekt bij het beschermen van soorten en habitats, van beperkte omvang zijn en leemten vertonen, omdat de meeste soorten en habitattypen nog altijd een ongunstige staat van instandhouding laten zien en een aanzienlijk percentage zelfs weer dreigt achteruit te gaan;

15. wijst er bovendien op dat de biodiversiteit buiten de door de natuurrichtlijnen beschermde gebieden geen vergelijkbaar gunstige ontwikkeling kent als binnen het Natura 2000-netwerk, wat bijvoorbeeld blijkt uit het dramatische verlies aan veel voorkomende vogelsoorten;

16. is ervan overtuigd dat discussies tussen verschillende soorten belanghebbenden in verband met een paar soorten die schade kunnen veroorzaken ook kunnen worden opgelost door middel van duidelijke richtsnoeren in beheerplannen, waarin enerzijds de achtereenvolgens te nemen stappen zijn vastgesteld en die anderzijds over voldoende financiële en personele armslag beschikken om de volksgezondheid en de openbare veiligheid te garanderen, ernstige schade te vermijden en de benadeelden in geval van niet-vermijdbare schade te compenseren;

17. verzoekt de Europese Commissie en de lidstaten de lokale en regionale overheden te helpen om de natuurrichtlijnen volledig ten uitvoer te leggen; dit geldt met name voor de aanwijzing en juridische verankering van Natura 2000-gebieden en de vaststelling van concrete streefdoelen voor de instandhouding en de bescherming van soorten en habitats door middel van praktische instandhoudings- of herstelmaatregelen en voor de aanwending van de benodigde middelen, vooral ook om het gebrek aan financiering aan te pakken en de bestaande financieringsbronnen toegankelijker te maken ([7]);

18. moedigt de Europese Commissie aan effectievere uitvoeringsrichtsnoeren uit te werken en bestaande richtsnoeren zodanig te actualiseren dat ze gemakkelijk te begrijpen en beschikbaar zijn in de talen van de lidstaten, ze goed toegankelijk zijn via één gemeenschappelijke portal ([8]), erin wordt verwezen naar bestaande rechtspraak en er eventueel wordt ingegaan op de bijzonderheden van verschillende sectoren;

([6]) Zie COM(2015) 219 final.
([7]) Zie CdR 112/2010 fin en CdR 8074/2013.
([8]) Zie het TEB-verslag van het CvdR uit 2015.

19. stelt voor dat de Europese Commissie meer de nadruk legt op voorlichting, opleiding en bewustmaking, in het bijzonder met betrekking tot het nut van natuurbeschermingsmaatregelen en Natura 2000-gebieden, en daarnaast bijvoorbeeld de bestaande „Natura 2000 network viewer" van het Europees Milieuagentschap uitbouwt tot een omvangrijk geografisch online-informatiesysteem om publiek, planners, landgebruikers en andere actoren systematisch te informeren over alle aspecten van de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen met betrekking tot specifieke Natura 2000-gebieden;

20. is derhalve van oordeel dat de gemelde tekortkomingen en de verontrustende staat van instandhouding van veel soorten en typen habitats niet kunnen worden geweten aan een tekortschietende effectiviteit van de natuurrichtlijnen, maar dat de natuurrichtlijnen zelf zeer effectief zijn gebleken bij de bescherming van de biodiversiteit;

Efficiëntie

21. wijst er voorts op dat instandhouding van de biodiversiteit allereerst een maatschappelijke taak is, een fundamentele vereiste voor een duurzame, mondiaal houdbare economie en levensstijl;

22. onderstreept dat uit een openbare raadpleging van de Europese Commissie ([9]) blijkt dat kleine en middelgrote ondernemingen de natuurrichtlijnen niet tot de tien wetgevingshandelingen rekenen die de hoogste kosten veroorzaken;

23. betreurt dat planners, landgebruikers en andere sleutelsectoren te maken hebben gekregen met soms onnodige kosten als gevolg van o.m. de vertraagde en onvolledige aanwijzing van Natura 2000-gebieden; wijst er echter tegelijk op dat de verschillen in de kosten voor lokale en regionale overheden een gevolg kunnen zijn van de ongelijke verdeling van de soorten- en habitatdiversiteit en de daarmee samenhangende natuurbeschermingsmaatregelen;

24. benadrukt dat vele Natura 2000-gebieden op lokaal en regionaal niveau belangrijke en economisch waardevolle ecosysteemdiensten leveren ([10]), bijvoorbeeld in de vorm van gezondheidsdiensten, CO_2-opslag, hoogwaterbescherming, zuivering van watervoorraden, bestrijding van luchtverontreiniging en preventie van bodemerosie;

25. wijst erop dat er volgens recent onderzoek ([11]) sprake is van een uitstekende kosten-batenverhouding op lokaal en regionaal niveau, aangezien het ecologische, sociale en economische nut veel groter is dan de kosten die gemoeid zijn met de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen;

26. wijst erop dat het Natura 2000-netwerk mogelijkheden biedt om arbeidsplaatsen en inkomsten te genereren in de sectoren milieuvriendelijk toerisme en natuurrecreatie. Van bijzonder belang in dit verband is het scheppen van nieuwe ondernemingskansen in achtergebleven landelijke gebieden;

27. is derhalve van oordeel dat de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen weliswaar per definitie geld kost, maar dat deze kosten mede uit duurzaamheidsoverwegingen noodzakelijk zijn ter bescherming van de biodiversiteit en bovendien in een redelijke verhouding staan tot het veel grotere en slechts ten dele in geld uit te drukken nut dat voortvloeit uit de natuurrichtlijnen;

Coherentie

28. is ervan overtuigd dat beide natuurrichtlijnen afzonderlijk bezien uitstekende voorbeelden zijn van compacte, begrijpelijke, consistente, systematisch gestructureerde en daarmee over het algemeen doelgerichte wetgeving;

29. ziet ook beide natuurrichtlijnen samen als geslaagde wetgevingsinstrumenten, aangezien ze allebei op vergelijkbare wijze functioneren, onderling consistent zijn en elkaar qua materiële bescherming op zinvolle wijze aanvullen, teneinde samen de beschermingsregeling Natura 2000 te vormen;

([9]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_nl.htm

([10]) Brink/Badura/Bassi/et al., Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network, 2011.

([11]) Uit verslagen van de EU komt naar voren dat de volledige verwezenlijking van alle Natura 2000-gebieden de lidstaten ca. 6 miljard EUR per jaar zou kosten. Daartegenover staan ecosysteemdiensten ter waarde van maximaal 300 miljard EUR en bovendien een banenpotentieel van tot 8 miljoen arbeidsplaatsen in verband met de Natura 2000-gebieden

30. is van mening dat de natuurrichtlijnen stroken met andere milieuwetgeving van de EU en herinnert in dit verband aan de uitdrukkelijk met dit doel doorgevoerde wijziging van de MEB-richtlijn ([12]); moedigt de lidstaten en de lokale en regionale overheden echter tegelijkertijd aan de tenuitvoerlegging van de verschillende milieuwetgevingshandelingen beter te coördineren en bijvoorbeeld vaart te maken met de integratie van vergunningsprocedures, monitoringmaatregelen en verslagleggingseisen;

31. is van oordeel dat betere afstemming van de planningsprocessen op de natuurrichtlijnen en de kaderrichtlijn water ([13]) alsook in voorkomende gevallen op de MEB- en de SMEB-richtlijn ([14]), zowel uit overwegingen van natuurbehoud als ter vermijding van overbodige kosten zinvol zou kunnen zijn;

32. roept de lidstaten op samen te werken met de lokale en regionale overheden en deze te ondersteunen bij de praktische toepassing van nieuwe milieuwetgeving zoals bijvoorbeeld de EU-verordening betreffende invasieve soorten ([15]);

33. vindt het, los van de geslaagde integratie van de natuurrichtlijnen in de milieuwetgeving van de EU, met het oog op het bereiken van de doelstellingen van de natuurrichtlijnen zorgwekkend dat het EU-beleid op andere terreinen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gemeenschappelijk visserijbeleid of het energie- en vervoersbeleid, nog altijd onvoldoende aan de instandhouding van de biodiversiteit bijdraagt ([16]);

34. acht het onvermijdelijk dat in het tussentijds verslag van de Europese Commissie over de structuur- en investeringsfondsen een verplichting wordt opgenomen om voor alle door de EU gefinancierde projecten een biodiversiteitsbeoordeling uit te voeren ([17]);

35. roept de Europese Commissie met het oog op de bescherming van soorten en habitats buiten Natura 2000-gebieden en soorten waarvoor de strenge soortenbeschermingsregeling niet geldt, bovendien op om overeenkomstig de Europese biodiversiteitsstrategie een voorstel voor een wettelijk kader voor te leggen om nettoverliezen van biodiversiteit en ecosysteemdiensten te voorkomen ([18]);

36. is er gelet op het bovenstaande van overtuigd dat de natuurrichtlijnen qua opzet geschikt zijn om de onderliggende streefdoelen te bereiken; dat er evenwel meer moet worden ondernomen om een einde te maken aan voor de biodiversiteit schadelijke activiteiten op beleidsgebieden die niet onder de maatregelen van de natuurrichtlijnen vallen;

Meerwaarde voor de EU

37. erkent dat de natuurrichtlijnen terdege hebben bijgedragen aan een uniformere en doeltreffendere aanpak van natuurbehoud en bescherming van soorten alsmede aan de totstandbrenging van hogere minimumeisen op deze wetgevingsterreinen in de regio's van de verschillende lidstaten;

38. wijst erop dat biodiversiteit en habitatdiversiteit ongelijk over Europa zijn verdeeld en zich niets van grenzen aantrekken, en dat een doeltreffende bescherming over de grenzen van de lidstaten heen om die reden gebaat is bij een EU-brede aanpak, waarbij de inspanningen van de lidstaten op elkaar worden afgestemd;

39. herinnert eraan dat de natuurrichtlijnen bij uitstek het instrument vormen waarmee de Europese Unie de internationale verplichtingen kan nakomen die ze heeft uit hoofde van het Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD) en andere internationale verdragen, waaronder het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (het Verdrag van Bern) en het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (CMS). Daarmee zal ook de biodiversiteit en de wilde flora en fauna binnen en buiten de Europese Unie positief worden beïnvloed;

40. is stellig van mening dat de natuurrichtlijnen terdege hebben bijgedragen aan de totstandbrenging van uniforme wettelijke beschermingsnormen in de lidstaten en dat economische actoren hierdoor een gelijk speelveld op de Europese interne markt kan worden gegarandeerd;

([12]) Richtlijn 2014/52/EU (PB L 124 van 25.4.2014, blz. 1).
([13]) Richtlijn 2000/60/EG (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).
([14]) Richtlijn 2001/42/EG (PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30).
([15]) Verordening (EU) nr. 1143/2014 (PB L 317 van 4.11.2014, blz. 35).
([16]) Zie CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin, alsook het CvdR-verslag over territoriale effectbeoordeling van 2015 (conflicten met het regionaal beleid).
([17]) Zie CdR 4577/2013 fin.
([18]) Zie CdR 4577/2013 fin; resolutie 2011/2307 (INI) van het EP.

41. benadrukt in het licht van het bovenstaande dat uniforme wetgeving op het niveau van de Europese Unie meer dan ooit noodzakelijk is om de streefdoelen van de EU-biodiversiteitsstrategie en de internationale verdragen te bereiken en dat de natuurrichtlijnen hiervoor een uitstekend uitgangspunt vormen;

Slotopmerkingen

42. is ervan overtuigd dat de problemen in verband met de bescherming van soorten en habitats niet te wijten zijn aan de natuurrichtlijnen zelf, maar in de regel samenhangen met de tenuitvoerlegging op lokaal, regionaal en lidstaatniveau;

43. acht het derhalve niet raadzaam de natuurrichtlijnen op de schop te nemen, mede omdat de aanvankelijke onzekerheden over de interpretatie van de natuurrichtlijnen inmiddels voornamelijk door de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie zijn weggenomen;

44. vindt een herziening van de natuurrichtlijnen tevens misplaatst, met name omdat de lokale en regionale overheden tijd nodig hebben om de mogelijke en geplande maatregelen uit hoofde van de natuurrichtlijnen (er ontbreken bijv. nog beheerplannen) uit te voeren en het potentieel van de richtlijnen nog beter te benutten;

45. vreest tevens dat, gelet op de belangen van de verschillende rechtsbeoefenaars, een herziening van de bestaande wetgeving een periode van langdurige discussies tussen de maatschappelijke actoren die onder het toepassingsgebied van de wetgeving in kwestie vallen, zal inluiden en zou kunnen worden gevolgd door een periode van rechtsonzekerheid die decennialang kan duren;

46. maakt zich zorgen over de vernietiging van bepaalde Natura 2000-gebieden en de grote schaal waarop vogels en andere diersoorten momenteel illegaal worden gedood en gevangen, en is ervan overtuigd dat er op alle bestuursniveaus meer moet worden gedaan om erop toe te zien dat de bepalingen van de natuurrichtlijnen worden nageleefd en toegepast;

47. acht het derhalve onontbeerlijk dat de Europese Commissie haar rol als hoedster van het Unierecht ernstig neemt en vraagt de Europese Commissie in dit verband zorgen over de toepassing van het Unierecht serieus te nemen en niet te aarzelen om in voorkomende gevallen inbreukprocedures in te leiden;

48. beveelt de Europese Commissie aan de procedure van de geschiktheidscontrole (*fitness check*) te benutten om het belang van een nog betere tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen door de lidstaten te onderstrepen en juicht alle inspanningen van de lidstaten toe om de lokale en regionale overheden bij de tenuitvoerlegging te betrekken.

Brussel, 4 december 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's

Markku MARKKULA