

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2356

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Europese pijler van sociale rechten (Kamerstuk 22 112, nr. 2355)

Fiche: Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
27 april 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 198
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0198:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
p.m.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad dit onderwerp is geagendeerd voor de Milieuraad van 19 juni aanstaande
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

In december 2016 heeft de Europese Commissie de Europese Fitness Check van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) afgerond met de conclusie dat de richtlijnen «fit for purpose» zijn en niet aangepast zullen worden. De Europese Commissie constateert echter ook dat de uitvoering van de richtlijnen door de lidstaten aanzienlijk verbeterd moet worden om de doelstellingen van de richtlijnen te bereiken en hun volledig potentieel te verwezenlijken. Daarom heeft de Europese Commissie een actieplan opgesteld.

Met dit alomvattende actieplan wil de Europese Commissie de uitvoering van de natuurrichtlijnen verbeteren en snel vooruitgang boeken op de EU Biodiversiteitsdoelstelling 2020. Dit om het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten te stoppen en om te keren, ook wat klimaat-veerkracht en mitigatie betreft. De EC stelt dat dit ook de inwoners van Europa en de economie ten goede zal komen. Er zullen maatregelen worden genomen op EU-niveau, met name door de Commissie en het Comité van de Regio's, maar ook van de lidstaten, regionale en lokale overheden en de betrokken belanghebbenden wordt actieve inzet verwacht. De EU wil hen daarbij ondersteuning en hulp bieden. Het actieplan biedt mogelijkheden om de betrokkenheid van belanghebbenden en het publiek te vergroten, en partnerschappen te creëren die de beleidsgebieden overstijgen. Op deze manier zal een stevige basis worden gelegd om bruggen te bouwen tussen de natuur, de mensen en de economie en hen met elkaar duurzaam te verbinden.

Het actieplan omvat vijftien concrete maatregelen die in vier prioriteitsgroepen zijn opgedeeld. Met de meeste maatregelen wordt in 2017 begonnen, zodat de Commissie voor het einde van haar huidige mandaat in 2019 verslag kan uitbrengen over de realisering ervan:

- A. De richtsnoeren, kennis en samenhang met bredere sociaaleconomische doelstellingen verbeteren.
 - 1. In alle EU-talen richtsnoeren bijwerken, ontwikkelen en actief promoten betreffende bouwvergunningsprocedures, bescherming en beheer van soorten alsook sectorspecifieke onderwerpen en de integratie van ecosysteemdiensten in besluitvorming.
 - 2. Een ondersteuningsmechanisme opzetten om de autoriteiten van de lidstaten te helpen de voornaamste problemen aan te pakken bij

- het toepassen van de vergunningsvoorschriften van de vogel- en de habitatrichtlijn voor Natura 2000 en van de regels inzake de bescherming van soorten.
3. De kennis verbeteren, onder andere door middel van beter en efficiënter toezicht, en verzekeren dat de voor de uitvoering van de richtlijnen noodzakelijke gegevens (bv. satellietbeelden van het Copernicusprogramma) online toegankelijk zijn voor het publiek.
- B. Politieke betrokkenheid opbouwen en de naleving verbeteren.
4. Het Natura 2000-netwerk voltooiën en met name lacunes in het mariene netwerk opvullen alsook voor alle gebieden de nodige beschermingsmaatregelen instellen.
 5. De nieuwe procedure voor de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid gebruiken voor gespecialiseerde bilaterale vergaderingen met nationale en regionale autoriteiten om goedgekeurde routekaarten te ontwikkelen om de uitvoering te verbeteren en met grondbezitters en andere belanghebbenden over problemen bij de uitvoering te overleggen.
 6. Overheden en belanghebbenden uit verschillende lidstaten op het niveau van de biogeografische regio's samenbrengen om gemeenschappelijke problemen, waaronder grensoverschrijdende problemen, aan te pakken.
 7. Soorten- en habitatactieplannen voor de meest bedreigde soorten en natuurlijke habitats alsook platformen voor belanghebbenden betreft.
- C. Meer investeringen in Natura 2000 en betere synergiën met de financieringsinstrumenten van de EU.
8. Investeren in de natuur stimuleren:
 - a) de lidstaten helpen hun meerjarige financiële planning voor Natura 2000 te verbeteren door hun prioritaire actiekaders bij te werken.
 - b) een verhoging met 10% voorstellen van het LIFE-budget voor projecten die het natuurbehoud en de biodiversiteit ondersteunen, zonder dat de begrotingstoewijzing voor het LIFE-programma in zijn geheel verandert.
 - c) investeringen in natuurprojecten door de particuliere sector stimuleren.
 9. Synergiën met financiering uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaronder een doeltreffende aanwending van Natura 2000-betalingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen, de ontwikkeling van resultaatgerichte regelingen, ondersteuning van landbouwers via bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw, en de overdracht van innovaties en kennis via het Europees innovatiepartnerschap inzake productiviteit en duurzaamheid in de landbouw bevorderen.
 10. De kennis van financieringsmogelijkheden uit hoofde van het cohesiebeleid vergroten en de synergiën verbeteren.
 11. De synergiën met het gemeenschappelijk visserijbeleid en het geïntegreerd maritiem beleid verbeteren, onder andere door een doeltreffender gebruik van de beschikbare financieringsmogelijkheden.
 12. Richtsnoeren verschaffen om het gebruik van groene infrastructuur te ondersteunen voor een betere connectiviteit tussen Natura 2000-gebieden; projecten omtrent op de natuur gebaseerde oplossingen ondersteunen met EU-financiering uit hoofde van het onderzoeks- en innovatiebeleid en Horizon 2020.
- D. Betere communicatie en voorlichting en grotere betrokkenheid van burgers, belanghebbenden en gemeenschappen.
13. De uitwisseling van kennis en de betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten ondersteunen door middel van een gemeenschappelijk platform met het Comité van de Regio's.

14. De erkenning van goed beheer van Natura 2000-gebieden alsook bewustmakingsinitiatieven inzake de natuurrichtlijnen via desbetreffende fora ondersteunen, waarbij nieuwe technologieën en voorlichtingsactiviteiten worden angewend, en het verband tussen het natuurlijk en het cultureel erfgoed versterken, in het bijzonder in de context van het Europees Jaar van het cultureel erfgoed (2018).
15. Jongeren actief betrekken bij maatregelen in verband met maatschappelijke behoeften door hen de kans te bieden in Natura 2000-gebieden mee te werken aan natuurbescherming (Europees Solidariteitskorps).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland zet zich in op het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en planten- en diersoorten van de Habitatrichtlijn en voor een populatieniveau van inheemse vogelsoorten dat beantwoordt aan de ecologische, economische en maatschappelijke vereisten, zoals aangegeven in de Vogelrichtlijn.

De omzetting van de Vogelrichtlijn (VR) en Habitatrichtlijn (HR) in wetgeving heeft in Nederland primair plaatsgevonden in de Wet natuurbescherming; daarnaast biedt de reguliere milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving bescherming aan de betrokken natuurwaarden. Op dit moment wordt gewerkt aan de «aanvullingswet Natuur» om de natuurwetgeving op te nemen in de Omgevingswet. De overgang naar de Omgevingswet geschiedt beleidsneutraal.

In het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact tussen rijk en provincies is afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het gebiedsgerichte beleid, dat zij de daarvoor beschikbare middelen primair inzetten voor de realisatie van de internationale biodiversiteitsverplichtingen, dat zij dit onder meer doen door realisatie van het natuurnetwerk Nederland maar ook door maatregelen voor soorten buiten dat netwerk (o.a. agrarisch natuurbeheer). Deze afspraken zijn verankerd in de Wet natuurbescherming.

Beide Europese richtlijnen hebben twee componenten: gebiedsbescherming en soortbescherming:

Gebiedsbescherming

De afgelopen jaren is door de verantwoordelijke ministeries gewerkt aan de aanwijzing van de beschermde gebieden onder de richtlijnen, samengevoegd in de zogenaamde Natura 2000-gebieden. Dit proces is inmiddels nagenoeg afgerond. In de aanwijzing zijn begrenzing en doelen opgenomen, (beheer)maatregelen om de doelen te behalen worden opgenomen in beheerplannen. De beheerplannen worden grotendeels onder verantwoordelijkheid van de provincies opgesteld en uitgevoerd. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de beheerplannen van de Rijkswateren en de Noordzee. Voor vrijwel alle gebieden is inmiddels een beheerplan vastgesteld of in procedure gebracht.

Om een oplossing te bieden voor de problematiek van overbelasting van voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie heeft Nederland een Programmatische Aanpak Stikstof ontwikkeld. Het doel van deze aanpak is om te zorgen voor sterkere natuur en voor minder stikstofbelasting en om

daardoor ook meer ruimte te creëren voor nieuwe economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de stikstofbelasting.

Soortbescherming

Bij het ingaan van de Wet natuurbescherming in januari 2017 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de soortenbescherming volledig bij de provincies gelegd. Het gaat bijvoorbeeld om de handhaving van de verbodsbepalingen, om de verlening van ontheffingen en vrijstellingen van die bepalingen, om faunabeheer en om actief soortenbeleid om die soorten te helpen waar het in Nederland erg slecht mee gaat. De wet beschermt conform de Vogel- en Habitatrichtlijn de planten en dieren van de onder de reikwijdte van de richtlijnen vallende soorten zowel binnen de beschermde natuurgebieden als daarbuiten.

Rijksnatuurvisie en provinciale natuurvisies

In de Rijksnatuurvisie (Kamerstuk 33 576, nr. 14) is één van de uitgangspunten dat de natuur er is om beleefd, beschermd en benut te worden. De kern van dit beleid is een omslag in denken: het gaat om het versterken van de natuur mét de samenleving in plaats van het beschermen van de natuur tegen de samenleving. Hierbij versterken natuur en economie elkaar. Het kabinet wil daarmee een effectieve invulling geven aan de natuurdoelen die Nederland internationaal heeft afgesproken en tegelijk de maatschappelijke betekenis van natuur vergroten. Deze omslag naar een natuurinclusieve samenleving komt ook tot uitdrukking in provinciale omgevings- en/of natuurvisies.

In lijn met de Natuurvisie beschouwt het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid om het combineren van natuur met economische ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven zoals water en infrastructuur te vergemakkelijken en ineffectieve onderdelen van uitvoering van beleid aan te pakken. Inzet daarbij is een ontwikkelingsgerichte gebiedsbenaadering met meer mogelijkheden om natuur en economie en andere maatschappelijke opgaven te combineren en met meer ruimte voor (natuurlijke) dynamiek. Hiermee wordt mede beoogd het draagvlak en de betrokkenheid vanuit de samenleving voor verbetering van de natuur te verhogen. Het recent gestarte Nederlandse programma LIFE IP Delta-natuur heeft bijvoorbeeld als doelstellingen om betrokkenheid vanuit de samenleving te verbeteren, natuur te combineren met andere functies en mogelijkheden tot meer ruimte voor natuurlijke dynamiek te onderzoeken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het actieplan is een belangrijke stap in de goede richting om de doelen van de biodiversiteitsstrategie te behalen. Vanwege het aflopen van het mandaat van de huidige Commissie is er echter weinig tijd, en dit beperkt de mogelijkheden voor een zichtbaar resultaat voor de EU-biodiversiteitsdoelen, zoals een verbeterde staat van instandhouding van soorten en habitattypen. Ook is het bijvoorbeeld niet mogelijk om al aan te haken op de uitkomsten van de modernisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die parallel loopt of om nieuwe fondsen beschikbaar te stellen omdat het financieel kader tot 2020 vastligt. Voor Nederland is het belangrijk dat er dan een betere integratie tussen de verschillende Europese beleidsvelden komt. Voorwaarde hiervoor is een gemeenschappelijke visie over het landgebruik in Europa, waar natuurinclusieve landbouw onderdeel van uit maakt. Nederland verwacht dat het actieplan zal bijdragen aan het bij elkaar laten komen van de verschillende Europese fondsen.

Nederland onderschrijft het belang dat de EC hecht aan het betrekken van regionale overheden bij het actieplan. Nederland heeft immers de uitvoering van het Europese natuurbeleid in belangrijke mate gedecentraliseerd naar de provincies. Daarnaast spelen in de praktijk ook andere overheden, zoals gemeenten en waterschappen, een belangrijke rol bij de realisatie van natuurdoelstellingen.

Nederland hecht aan een EU-kader dat de lidstaten in staat stelt de VHR-doelstellingen effectief en efficiënt te realiseren, op een wijze die ook in de praktijk hanteerbaar is en rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Een aantal specifiek Nederlandse dilemma's (zie de questionnaire uit 2015 in Kamerstuk 33 576, nr. 44) komt niet als zodanig aan bod in het actieplan. Daarom zijn met name de prioriteiten A en B van het actieplan relevant voor Nederland en daarbinnen de volgende acties:

1. De update van richtsnoeren (actie 1 binnen prioriteit A). Deze zijn van belang om de toepassing van de richtlijnen te verduidelijken, best practices onder het voetlicht te brengen en voor het zorgen voor een level-playing field in Europa. Echter, deze kunnen niet alle specifieke problemen van alle lidstaten oplossen.
2. De actie «bilaterale overleggen» in het kader van de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid (EIR) (actie 5 onder prioriteit B). Hierin kan naar maatwerk gezocht worden voor de Nederlandse dilemma's en kunnen oplossingsrichtingen verder besproken en uitgewerkt worden. Hier worden decentrale overheden bij betrokken vanwege hun rol in de implementatie en uitvoering. Overigens moeten de verwachtingen van de uitkomsten hiervan niet te hoog zijn: recent concludeerden deskundigen dat de meeste dilemma's in Nederland voortkomen uit beperkingen die voortvloeien uit de richtlijnen, en de interpretatie van het Europese Hof daarvan, en niet zozeer uit de Nederlandse implementatie (zie Kamerstuk 33 576, nr. 100). Daarbij kunnen «Innovatieve deals» (onder actie 2) mogelijk nieuwe, creatieve oplossingen bieden binnen de uitvoering van de richtlijnen.

Daarnaast zal er ook in Nederland (verder) gewerkt worden aan:

- het efficiënter uitwisselen en beschikbaar stellen van kennis (actie 3 van prioriteit A), mede in het licht van het samenhangende monitorsysteem van rijk en provincies en mogelijk in het opzetten van informatiehuizen voor de nieuwe omgevingswet;
- een meer integrale aanpak op het gebied van gebiedsfondsen in het kader van recent gestarte Nederlandse programma LIFE IP (actie 8–11 van prioriteit C).

De questionnaire voor de Fitness Check VHR uit 2015, de Nederlandse denkrichtingen voor oplossingsrichtingen en de analyse van de deskundigen daarvan zijn de kern van de inzet van Nederland voor het actieplan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal het actieplan ruim draagvlak kennen onder de lidstaten. De noodzaak voor de inspanning die nodig is voor het verder verbeteren van de implementatie van de VHR in de lidstaten zal hoofdzakelijk worden gedeeld. Verwijzend naar de recente raadsconclusies over het rapport van de Europese Rekenkamer dat meer inzet voor Natura 2000 nodig is (ST-8964/17) en naar de raadsconclusies uit 2015 over de Mid Term Review van de EU-biodiversiteitsstrategie (ST-15380/15) wordt verwacht dat lidstaten positief zijn over de voorgestelde acties voor de verbetering van de implementatie.

Alle lidstaten, en zowel groene NGO's als bedrijfsleven, zijn over het algemeen genomen blij met het voorstel. Lidstaten en bedrijfsleven zijn vooral op zoek naar de flexibiliteit die de richtlijnen zouden moeten bieden, groene organisaties willen graag de implementatie versnellen. Beide komen aan bod. Omdat uitdagingen en dilemma's verschillen per lidstaat, hebben ook veel andere lidstaten hun hoop op de bilaterale overleggen met de Commissie gevestigd. Daarbij komt wel een kritische houding ten opzichte van de algemene nieuwe procedure voor de uitvoering van het milieubeleid.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft in algemene zin een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Het gaat om een gedeelde bevoegdheid, artikel 4, lid 2 onder e, VWEU. Het betreft een mededeling van de Commissie zonder juridisch bindend effect. Wel wordt een aantal activiteiten aangekondigd die kunnen leiden tot nieuwe maatregelen en herziening van bestaande maatregelen. De Europese Unie is op grond van de artikelen 191 en 192 VWEU bevoegd om ter bescherming van de biodiversiteit regels te stellen. Zij heeft dat in het verleden (op basis van vergelijkbare artikelen van het toenmalige EG-Verdrag) gedaan met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In het verlengde daarvan moet dit actieplan van de Commissie worden gezien, dat strekt tot een verbeterde uitvoering van deze richtlijnen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Natuurbescherming houdt niet op bij de nationale grenzen, om biodiversiteit te behouden zal ook grensoverschrijdende maatregelen genomen moeten worden en de Europese regelgeving is hiervoor het kader.

De natuurregels en het verder verbeteren en harmoniseren van de implementatie in de lidstaten zorgt voor een level playing field.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De in het plan opgenomen acties betreffen grotendeels al eerder voorgestelde of ingezette initiatieven, waarbij het voortouw in de meeste gevallen bij de Commissie ligt. De bilaterale aanpak betekent wel veel nieuwe inzet van de lidstaten, dat is proportioneel omdat daarbij de individuele situaties van de lidstaten erkend worden. Het actieplan laat voldoende ruimte aan de lidstaten om eigen prioriteiten te stellen. De voorgestelde acties op EU-niveau zullen zeker bijdragen aan het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen voor 2020, maar gaan niet verder dan vanuit de richtlijnen te verwachten is.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling wordt aangegeven dat de Commissie wil voorstellen om het LIFE¹-budget voor projecten die het natuurbehoud en de biodiversiteit ondersteunen met 10% te verhogen (van 55% naar 60,5% van het totale

¹ Meerjarig Europees fonds voor milieu en klimaat, met als prioriteitsgebieden bij milieu efficiëntie gebruik van bronnen, natuur en biodiversiteit en governance en informatie: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>.

budget), zonder dat de begrotingstoewijzing voor het LIFE-programma in zijn geheel verandert.

Verder wil de Commissie aansturen op het meer inzetten van gelden voor biodiversiteit uit andere EU-fondsen, zoals uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling-ELFPO), visserijbeleid (Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij – EFMZV) en het cohesiefonds. Daarnaast wil de Commissie, op aanraden van de Europese Rekenkamer, de verbetering te overwegen van bestaande Natura 2000-indicatoren in alle EU-fondsen en de mogelijkheid verkennen om, waar relevant, nieuwe indicatoren en ex-ante voorwaarden te ontwikkelen. Deze acties krijgen pas hun beslag in het volgende meerjarig financieel kader dat start in 2021.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen voor de uitvoering van het actieplan gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De maatregelen die in paragraaf 2 worden genoemd kunnen leiden tot gevolgen voor de regeldruk. Dit is echter afhankelijk van de uitvoering en invulling. Vooralsnog lijken er geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten te zijn. Het streven van het actieplan is juist om op termijn de administratieve lasten te verminderen door de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de lidstaten «slimmer» te maken. Tijdens de uitvoering van het actieplan zelf is beperkte extra inzet van nationale, regionale en lokale overheid gewenst.