

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — „Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie”

(COM(2017) 198 final)

(2018/C 129/15)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	25.4.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	157/5/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1. Het EESC is in de eerste plaats verheugd over de conclusies van de geschiktheidscontrole van de natuurrichtlijnen. Daaruit blijkt dat de richtlijnen geschikt zijn als grondslag voor een breder biodiversiteitsbeleid, maar dat de omzetting ervan aanzienlijk moet worden verbeterd.

1.2. Hoewel elk van de 15 voorgestelde afzonderlijke maatregelen van het nieuwe actieplan zinvol is, zorgt de indiening ervan voor verwarring omdat onduidelijk blijft hoe het plan verband houdt met de bestaande biodiversiteitsstrategie, temeer daar er veel inhoudelijke overlappingsen maar slechts marginale vernieuwingen zijn. Het Comité had een evaluatie van en, waar nodig, aanvulling op de bestaande biodiversiteitsstrategie zinvoller geacht.

1.3. Het grootste probleem voor een succesvol biodiversiteitsbeleid is dat biodiversiteit bevorderende of behoudende maatregelen voor grondeigenaren en -gebruikers grotendeels geen inkomstenbron maar een kostenpost vormen. Biodiversiteitsmaatregelen — ongeacht of ze binnen of buiten Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd — moeten echt rendabel zijn voor degenen die ze moeten verwezenlijken. Zij mogen en kunnen niet ten koste van hen worden uitgevoerd. Alle tot dusver door de EU en de lidstaten gelanceerde programma's hebben dit fundamentele probleem niet werkelijk kunnen wegnemen. Ook het actieplan, waarin veel over „win-winsituaties” wordt gesproken, biedt hiervoor jammer genoeg geen effectieve aanknopingspunten.

1.4. Het gebrek aan financiële middelen is niet alleen een kernprobleem voor het bereiken van de overeengekomen biodiversiteitsdoelstellingen, maar symptomatisch voor de tekortkomingen in de Europese politiek. Er worden wetten aangenomen die kosten veroorzaken, maar afspraken over wie de kosten moet betalen of hoe ze gedekt zijn, worden niet gemaakt.

1.5. Het EESC verzoekt de Europese Commissie andermaal met een bijgewerkte raming van de kosten voor het Natura 2000-netwerk te komen. Volgens het EESC is het herhaaldelijk genoemde bedrag van 6,1 miljard EUR geen adequate weergave van de voor het netwerk benodigde financiële middelen, die veeleer het dubbele of het drievoudige van dat bedrag zouden kunnen bedragen.

1.6. Het EESC acht het daarom absoluut noodzakelijk een langetermijnstrategie voor de dekking van de financiële behoeften van het biodiversiteitsbeleid te publiceren⁽¹⁾. De discussie over de financiële vooruitzichten na 2021 zou daarvoor een geschikt kader bieden, maar noch het actieplan, noch de huidige initiatieven die in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën⁽²⁾ zijn te vinden, wijzen erop dat de situatie fundamenteel zou kunnen verbeteren.

1.7. Het EESC is vooral ingenomen met het feit dat de Europese Commissie in het kader van het actieplan de strategie voor de groene infrastructuur verder wil ontwikkelen. Mede gelet op dit baanbrekende concept wijst het Comité er echter op dat een concept zonder financiering niet tot veranderingen zal leiden.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Al in 1998 kwam de EU een eerste biodiversiteitsstrategie⁽³⁾ overeen om het verlies aan wilde flora en fauna en hun natuurlijke habitats een halt toe te roepen. In de in 2001 vastgestelde duurzaamheidsstrategie („de strategie van Göteborg”) werden duidelijke doelstellingen geformuleerd op het vlak van biodiversiteit, namelijk het beperken van het biodiversiteitsverlies tegen 2010 en zorgen voor herstel van habitats en natuurlijke ecosystemen.

2.2. Er volgden verdere maatregelen, o.a. een biodiversiteitsactieplan⁽⁴⁾ in 2001 en nog een biodiversiteitsactieplan in mei 2006⁽⁵⁾, dat inhoudelijk nauwelijks van het eerste plan verschilt.

2.3. Toen werd ingezien dat de afgesproken en beloofde doelstelling niet kon worden verwezenlijkt, werd een nieuwe „EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020”⁽⁶⁾ gelanceerd op basis van de mededeling van de Commissie „Opties voor een EU-visie en een EU-doel voor biodiversiteit na 2010”⁽⁷⁾. In wezen werden hierin de oude eisen en instrumenten van de eerdere actieplannen overgenomen en werd het oorspronkelijk voor 2010 omschreven doel naar 2020 verschoven.

2.4. De tussentijdse evaluatie van deze biodiversiteitstrategie, die zes duidelijk gedefinieerde concrete doelstellingen met in totaal twintig maatregelen omvatte, leverde zeer ontvullende resultaten op en leidde tot de conclusie dat de inspanningen om het natuurlijke milieu te beschermen drastisch moeten worden uitgebreid wil men de nieuw geformuleerde doelstelling om het verlies aan soorten tegen 2020 te stoppen en voor herstel van de verloren gegane habitats te zorgen, kunnen bereiken.

2.5. Het EESC heeft ten aanzien van al deze documenten in essentie altijd hetzelfde standpunt ingenomen en kritisch opgemerkt dat

- er in de EU „legio wetten, richtlijnen, programma’s, proefprojecten, politieke uitspraken en instrumenten [zijn] ten gunste van de instandhouding van biodiversiteit: wat ontbreekt zijn maatregelen om daaraan uitvoering te geven alsmede gecoördineerde acties op alle bestuursniveaus”;
- dat „de werkelijkheid is dat het de politici ontbreekt aan mogelijkheden resp. de wil om al die maatregelen te nemen waarvan de noodzaak al jaren bekend is, ook al stelt de Commissie in onderhavige mededeling opnieuw onomwonden vast dat zowel de samenleving als de economie baat hebben bij een stringent biodiversiteitsbeleid”⁽⁸⁾;
- en dat het biodiversiteitsbeleid van de EU daarom een klassiek voorbeeld is van een beleid van niet ingeloste beloften op Europees en nationaal niveau, hoewel de politiek zowel de problemen alsook de vereiste instrumenten geheel juist in kaart gebracht en geformuleerd heeft. Het EESC achtte het niet nodig om het bestaande juridische kader te wijzigen.

2.6. De Commissie-Juncker heeft desondanks de natuurrichtlijnen herzien in het kader van haar Refit-programma. Het resultaat bevestigde het oordeel van het EESC, dat ook door de Raad Milieu wordt onderschreven, dat „de natuurrichtlijnen, als hoeksteen van het bredere biodiversiteitsbeleid van de EU, geschikt zijn voor het beoogde doel, maar dat de doelstellingen ervan alleen kunnen worden gehaald en het volledige potentieel ervan alleen kan worden benut indien de uitvoering ervan aanzienlijk wordt verbeterd”⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14) en over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358 van 28 juni 2017.

⁽³⁾ COM(1998) 42 def.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 definitief.

⁽⁶⁾ COM(2011) 244 definitief.

⁽⁷⁾ COM(2010) 4 definitief.

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies „Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020” (PB C 24 van 28.1.2012, blz. 111).

⁽⁹⁾ Zie de conclusies van de Raad Milieu van 19 juni 2017.

2.7. Naar aanleiding van de resultaten van het Refit-proces werd door de Commissie een „actieplan voor de natuur, de mensen en de economie”⁽¹⁰⁾ ingediend, dat het onderwerp is van dit advies.

3. Algemene opmerkingen omtrent het actieplan

3.1. Het actieplan omvat allereerst een hernieuwde beschrijving van de dramatisch slechte staat van instandhouding van soorten en habitats, die eigenlijk al lang zouden moeten worden beschermd krachtens de in 1979 en 1992 vastgestelde natuurrichtlijnen: „Enkele belangrijke redenen voor de gebrekkige uitvoering zijn de beperkte middelen, een zwakke handhaving, weinig integratie van natuurdoelstellingen in andere beleidsgebieden, ontoereikende kennis van en toegang tot gegevens, slechte communicatie en weinig betrokkenheid van belanghebbenden. Bovendien hebben degenen die de richtlijnen uitvoeren, in het bijzonder op regionaal en lokaal niveau, soms onvoldoende kennis van de verplichtingen van de richtlijnen en van de flexibiliteit en kansen die deze bieden. Dit kan tot spanningen tussen natuurbescherming en economische activiteit leiden.”

3.2. Het actieplan heeft tot doel de uitvoering van de richtlijnen, de samenhang ervan met sociaaleconomische doelstellingen, en het contact met nationale, regionale en lokale autoriteiten, belanghebbenden en burgers te verbeteren.

3.3. Gezien het belangrijke territoriale aspect van de richtlijnen en de centrale rol die regionale en lokale autoriteiten bij de uitvoering ervan spelen, was het Europees Comité van de Regio's nauw betrokken bij het opstellen van het actieplan en zal het in de toekomst een centrale rol spelen bij het contact met en de voorlichting aan regionale en lokale autoriteiten.

3.4. In het actieplan is een strak tijdschema opgenomen: nog vóór het einde van haar huidige mandaat in 2019 wil de Commissie berichten over de resultaten. Dit is naar het oordeel van het Comité zeer ambitieus, alleen al omdat er bij de Commissie geen extra personeel beschikbaar komt voor de uitvoering van het actieplan.

3.5. Het actieplan is opgesplitst in vier prioriteitsgroepen en omvat 15 concrete maatregelen:

- prioriteit A: de richtsnoeren, kennis en samenhang met brede sociaaleconomische doelstellingen verbeteren;
- prioriteit B: politieke betrokkenheid opbouwen en de naleving verbeteren;
- prioriteit C: meer investeringen in Natura 2000 en betere synergieën met de financieringsinstrumenten van de EU;
- prioriteit D: betere communicatie en voorlichting en grotere betrokkenheid van burgers, belanghebbenden en gemeenschappen.

4. Specifieke opmerkingen van het EESC over het actieplan

4.1. Het EESC is allereerst verheugd over de conclusies van de geschiktheidscontrole en voelt zich gesteund in zijn oorspronkelijke standpunt. Opmerkelijk veel belanghebbenden hebben aan de geschiktheidscontrole meegedaan. Dit toont aan dat het biodiversiteitsbeleid van de EU een onderwerp is dat de belangstelling geniet van grote delen van de bevolking, hen deels ook rechtstreeks raakt, en waarover intensief wordt gediscussieerd.

4.2. Hoewel elk van de 15 afzonderlijke maatregelen van het actieplan op zichzelf kan bijdragen tot een betere uitvoering van de bestaande natuurbeschermingswetgeving, stoort het EESC zich er enigszins aan dat de Commissie alweer een nieuw plan heeft ingediend. Het was volgens het EESC effectiever geweest om de bestaande biodiversiteitsstrategie met de zes specifieke doelstellingen en twintig concrete maatregelen te evalueren, de zwakke punten nauwkeurig te analyseren en bekend te maken, en naar aanleiding daarvan eventueel aanvullende maatregelen in de bestaande strategie op te nemen. De indiening van dit nieuwe actieplan schept verwarring omdat volledig onduidelijk blijft hoe het plan verband houdt met de bestaande biodiversiteitsstrategie, temeer omdat enkele maatregelen van het actieplan (bijvoorbeeld bij prioriteiten B en C) al jaren in de biodiversiteitsprogramma's van de EU en op de politieke agenda staan en nog niet ten uitvoer zijn gelegd.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final van 27 april 2017.

4.3. Het EESC heeft al een keer geklaagd dat het grote aantal programma's en strategieën nogal verwarrend is en dat de indruk kan ontstaan dat met het telkens indienen van nieuwe programma's, plannen of strategieën een overdreven bedrijvigheid wordt voorgewend die in de praktijk slechts weinig verbeteringen oplevert.

4.4. Al in de kop van het persbericht over het actieplan stelt de Europese Commissie dat het plan de regio's moet helpen „om de biodiversiteit te beschermen en van de economische voordelen van natuurbehoud te profiteren”. Het Comité waardeert het feit dat het actieplan niet „alleen” over de natuur en biodiversiteit spreekt, maar ook over de interactie tussen mens, natuur en economische activiteiten. Dit maakt duidelijk dat het biodiversiteitsbeleid verder reikt dan de ethische en morele verplichting om soorten en habitats te beschermen. Dit strookt ook met de verklaringen van het EESC van de afgelopen jaren.

4.5. In veel Europese regio's zijn allang concepten ontwikkeld die laten zien hoe mensen kunnen profiteren van natuurlijk kapitaal. Zo is er een duidelijk verband tussen toerisme en gevarieerde en afwisselende landschappen met een hoge biodiversiteit. Ook is er een toenemend besef dat ecosysteemdiensten — die niet alleen in Natura 2000-gebieden worden geleverd — het gemeenschappelijk belang dienen.

4.6. Het belangrijkste probleem is echter dat biodiversiteit bevorderende of behoudende maatregelen voor de grondeigenaren en -gebruikers grotendeels geen inkomstenbron maar een kostenpost vormen. Waar natuurlijke variëteit vroeger bijna een bijproduct was van extensieve economische activiteit, is nu een klassiek conflict over landgebruik ontstaan — onder meer als gevolg van de moeilijke economische situatie waarin de boeren en bosbouwers zich bevinden.

4.7. Biodiversiteitsmaatregelen — ongeacht of ze binnen of buiten Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd — moeten echt rendabel zijn voor degenen die ze moeten verwezenlijken. Zij mogen en kunnen niet ten koste van hen worden uitgevoerd. De tot dusver door de EU en de lidstaten gelanceerde programma's hebben dit fundamentele probleem niet kunnen wegnemen. Ook het actieplan, waarin veel over „win-winsituaties” wordt gesproken, biedt hiervoor jammer genoeg geen effectieve aanknopingspunten.

4.8. Hieraan zullen ook de maatregelen die tot dusver ontbraken in de biodiversiteitsstrategieën en nieuw zijn opgenomen in het actieplan — zoals een goede bewustmakingscampagne, een geavanceerde inspraakprocedure, verbeterde richtsnoeren en het uitroepen van 21 mei tot „Europese Dag van Natura 2000” — niets veranderen. De maatregelen hebben pas effect als de economische en financiële randvoorwaarden kloppen. Naar het oordeel van het EESC moeten hier dringend verbeteringen worden doorgevoerd en in het kader van de nieuwe begrotingsplanning op middellange termijn vanaf 2021 moet worden voorzien in toereikende specifieke financiering voor het Natura 2000-netwerk. Ook moet zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten aan de met tenuitvoerlegging belaste overheden worden gegarandeerd dat zij over voldoende personeel kunnen beschikken.

5. Het dilemma van het gebrek aan financiële middelen

5.1. Al vanaf de oprichting van het Natura 2000-netwerk werd de grondeigenaren en -gebruikers bijvoorbeeld beloofd dat zij in ieder geval een toereikende financiële vergoeding zouden krijgen als zij economisch schade zouden ondervinden van de maatregelen of verplichtingen in Natura 2000-gebieden. In haar „Evaluatie (2010) van de uitvoering van het biodiversiteitsactieplan van de EU”⁽¹¹⁾ concludeert de Commissie dat het zorgen voor een toereikende financiering een van de vier belangrijkste ondersteuningsmaatregelen is. De Commissie stelt echter ook zelf vast dat „slechts in 20 % van de totale financieringsbehoeften voor het beheer van beschermde gebieden wordt voorzien, met inbegrip van het Europese Natura 2000-netwerk. Een raming uit 2004 geeft aan dat het beheer van Natura 2000 van de EU-25 wellicht een jaarlijkse investering van 6,1 miljard EUR vereist”. Bijgevolg is er een jaarlijks financieel tekort van ten minste 5 miljard EUR!

5.2. Bijgewerkte kostenramingen voor het beheer van de Natura 2000-gebieden laten duidelijk hogere financiële behoeften zien. Volgens de Duitse deelstaten belopen de jaarlijks benodigde middelen voor het terrestrische Natura 2000-netwerk in Duitsland 1,417 miljard EUR, d.i. gemiddeld 175 EUR per hectare. Als deze kosten per hectare worden toegepast op het terrestrische Natura 2000-netwerk in de hele EU, dan komen de jaarlijks benodigde middelen voor de EU-28 op ongeveer 21 miljard EUR te liggen. Daarbovenop komen nog de kosten voor de mariene Natura 2000-gebieden. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan met een bijgewerkte en betrouwbare berekening van de kosten voor het hele Natura 2000-netwerk te komen.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 548 definitief, blz. 13.

5.3. Het gebrek aan financiële middelen voor het beheer van het Natura 2000-netwerk is niet alleen een kernprobleem voor het bereiken van overeengekomen biodiversiteitsdoelstellingen, maar symptomatisch voor de tekortkomingen in de Europese politiek. Er worden wetten aangenomen die kosten met zich meebrengen, maar afspraken over wie de kosten moet betalen of hoe ze worden gedekt, worden niet gemaakt. Het gebrek aan samenhang tussen EU-wetgeving en de EU-begroting is de belangrijkste oorzaak van de problemen bij de bescherming van de biodiversiteit in Europa.

5.4. Ook het actieplan wordt in de huidige EU-begroting als aangenomen beschouwd. Dit valt tot op zekere hoogte te verklaren door het feit dat we ons halverwege de huidige financieringsperiode 2014-2020 bevinden. De problemen betreffende het behoud van biodiversiteit kunnen zo echter niet door het actieplan worden opgelost.

5.5. De enige financiële maatregel die in het nieuwe actieplan wordt aangekondigd, is een verhoging van 10 % binnen het LIFE-budget voor projecten ter bevordering van de bescherming van de natuur en de biodiversiteit. Dit moet budgettair neutraal plaatsvinden, oftewel door handhaving van de algehele LIFE-begroting op hetzelfde niveau, en gaat dus ten koste van andere maatregelen van het LIFE-programma. In de LIFE-begroting was in de jaren 2014-2017 circa 610 miljoen EUR beschikbaar voor het prioritair gebied „Natuur en biodiversiteit”. 10 % meer betekent dus 15 miljoen EUR per jaar.

5.6. Het is dan ook terecht dat de Commissie het bij prioriteit C van het actieplan („Meer investeringen [...]”) ook heeft over synergieën met financieringsmogelijkheden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wijst op het bewustmaken van de financieringsmogelijkheden in het kader van het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid, en aankondigt dat richtsnoeren worden ontwikkeld voor het bevorderen van een groene infrastructuur. Dit zijn allemaal echter geen nieuwe maatregelen of voorstellen, maar zaken die reeds lange tijd op de politieke agenda staan en waarop al geruime tijd wordt aangedrongen. Ze waren onderdeel van eerdere biodiversiteitsprogramma's en -acties, maar hebben in de afgelopen jaren niet tot positieve veranderingen geleid.

5.7. Daarom zou de Commissie een langetermijnstrategie voor de dekking van de financieringsbehoefte moeten indienen⁽¹²⁾. De discussie over de financiële vooruitzichten die nu begint, is naar het oordeel van het EESC het kader waarin desbetreffende overwegingen moeten worden ingebracht. De ervaring leert dat samenwerkingsprojecten tussen regio's, natuurbeschermingsorganisaties en land- en bosbouwers ter uitvoering van Natura 2000-maatregelen zeer succesvol kunnen verlopen als ze economisch gezien voldoende aantrekkelijk worden gemaakt. Noch het actieplan, noch de huidige initiatieven die in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën⁽¹³⁾ te vinden zijn, wijzen er echter op dat de situatie fundamenteel zou kunnen verbeteren.

5.8. Het EESC is vooral ingenomen met het feit dat de Europese Commissie in het kader van het actieplan de strategie voor de groene infrastructuur verder wil ontwikkelen. Mede gelet op dit baanbrekende concept wijst het Comité er echter op dat een concept zonder financiering niet tot veranderingen zal leiden. In dit verband verwijst het EESC ook naar de conclusies van de Raad (Milieu), die tijdens zijn zitting van 19 juni 2017 de Europese Commissie heeft opgeroepen om het voorstel voor een trans-Europees netwerk van groene infrastructuur (TEN-G) verder te ontwikkelen.

5.9. Het Comité herinnert daarom aan zijn recente advies over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma⁽¹⁴⁾, waarin het heeft voorgesteld om het LIFE-programma „tot het belangrijkste instrument voor de financiering van het Natura 2000-netwerk [te laten uitgroeien]. Het oude uitgangspunt, nl. de financiering van het Natura 2000-netwerk in de eerste plaats via het EU-fonds voor regionale ontwikkeling en via de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te laten verlopen, moet als ontoereikend worden beschouwd. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies⁽¹⁵⁾ en pleit voor een dienovereenkomstige gerichte verhoging van het LIFE-programma. Daarbij moet gelet worden op de samenhang tussen alle steunmaatregelen. Subsidies die met elkaar in tegenspraak zijn of dubbele subsidies uit andere EU-fondsen moeten achterwege blijven”.

5.10. Met het actieplan wordt een betere communicatie met en bewustmaking en grotere betrokkenheid van burgers, belanghebbenden en gemeenschappen en van lokale en regionale overheden beoogd. Daartoe dient onder meer een platform met het Comité van de Regio's te worden opgezet. Het EESC is hier voorstander van en is er vast van overtuigd dat een sterkere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering alleen maar positief kan zijn.

⁽¹²⁾ Zie de EESC-adviezen over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14) en over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358 final van 28 juni 2017.

⁽¹⁴⁾ Zie het EESC-advies over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽¹⁵⁾ Zie het EESC-advies over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14).

5.11. Het EESC stelt met genoeg vast dat de Commissie het actieplan in nauwe samenwerking met het CvdR heeft ontwikkeld en wil implementeren. Het Comité biedt zijn ondersteuning aan, omdat het van oordeel is dat ook de lokale en regionale autoriteiten zonder maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak slechts een beperkte kans van slagen hebben.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS
