

Fitness check Vogel- en Habitatrichtlijn

In december 2015 organiseerde de werkgroep Europa van de WLO, samen met de Open Universiteit, een bijeenkomst over de Fitness check van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (Landschap 2016/1: 62). Destijds was de verwachting dat de Commissie snel met een eindoordeel zou komen, maar dat kwam pas een jaar later: de Vogel- en Habitatrichtlijn behoeven geen aanpassing. Hieronder doet Diederik van de Molen verslag van het proces van de Fitness check en de uitkomsten, de Nederlandse positie daarin en blikt hij kort vooruit.

Veel Europese richtlijnen hebben een artikel dat na enige tijd een evaluatie verplicht stelt, op basis waarvan wijzigingen kunnen worden voorgesteld door de Europese Commissie. Zo niet de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR). Het mandaat voor de Fitness check van de VHR komt voor uit het REFIT-initiatief dat als doel heeft om de EU-regelgeving in het algemeen te verbeteren.

De Fitness check gaat uit van vijf criteria: relevantie, effectiviteit, efficiëntie, samenhang (met ander beleid) en toegevoeg-

de waarde voor de EU. De evaluatie startte eind 2014 met een literatuurstudie. Vanaf begin 2015 konden belanghebbenden hun ervaringen met de richtlijnen delen via vragenlijsten en diverse bijeenkomsten. Tot slot konden lidstaten, maatschappelijke organisaties en het brede publiek reageren via een internetconsultatie. Uit de ruim 552.000 reacties blijkt een grote belangstelling.

Dit alles is door een consortium in opdracht van de Europese Commissie bijgebracht in een onderzoeksrapport dat in het eerste kwartaal van 2016 als eindconcept aan de Commissie is voorgelegd. In december 2016 verschijnt het Commission Staff working document (ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm). Dit document gaat in op de prestaties van de VHR en de mate waarin lidstaten de implementatie op orde hebben en op de uitkomst van de evaluatie.

Resultaten

Ten aanzien van de effectiviteit is geconcludeerd dat er zichtbare verbeteringen zijn voor de beschermde habitats, vogels en andere soorten. De algemene doelstel-

lingen van de VHR zijn echter nog niet gehaald. Uitgebreid wordt beargumenteerd dat de baten de kosten ver overstijgen, waarmee het met de efficiëntie dus wel goed zit. De relevantie van de VHR is onverminderd groot, gezien de nog steeds aanwezige druk op de natuur. De bijlagen (met soorten en habitattypen) bij de richtlijnen zijn enkele malen aangepast door toetreding van nieuwe lidstaten. Hoewel niet compleet, wordt de samenstelling van de huidige bijlagen voldoende geacht. Bij de analyse van de samenhang is gezocht naar synergie en inconsistenties met andere Europese richtlijnen en instrumenten. Die samenhang is aangetoond, en er is ruimte voor verdere optimalisatie. Hierbij wordt gerefereerd aan het landbouwen en het visserijbeleid en met name aan de landbouwsubsidies. En ten slotte heeft de bescherming van de natuur op Europees niveau een toegevoegde waarde. Soorten en dus bescherming en beheer daarvan gaan over bestuurlijke grenzen heen. Een level playing field en een gelijk juridisch regime is ook goed voor het bedrijfsleven. Samengevat is de conclusie van de Europese Commissie dat de VHR 'fit for purpose'

zijn. Er is geen reden om de richtlijnen aan te passen. Maar om nog meer resultaat in de praktijk te behalen, dient de implementatie op onderdelen verbeterd te worden. De Commissie geeft zelf wel een kanttekening bij de evaluatie. Anders dan tegenwoordig het geval is, ligt er geen impact assessment ten grondslag aan de richtlijnen, waardoor er geen nul-situatie is om mee te vergelijken. Verder verplichten de richtlijnen de lidstaten niet om inzicht te geven in kosten en baten, waardoor dit onderdeel niet systematisch kon worden onderzocht.

De Nederlandse inbreng

Nederland wordt in het Commission Staff working document meerdere malen genoemd, steeds in de context van een goede implementatie van de richtlijnen. Zo wordt verwezen naar de inspanningen rond ecologische netwerken en de verbindingen tussen gebieden, het omgaan met 'tijdelijke natuur', een goede praktijk rond de 'passende beoordeling', het verkorten van procedures (door de Crisis-herstelwet), het vinden van synergie in de uitvoering (Ruimte voor de Rivier) en de aanpak van de stikstofdepositie (Programmatische Aanpak Stikstof). Opvallend is dat het document niet ingaat op de dilemma's die Nederland ervaart in de implementatie.

In december 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de

regering wordt opgeroepen in te zetten op behoud van de VHR in de huidige vorm en het verbeteren van de implementatie (zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-34300-XIII-116.html). Nederland stond hierin niet alleen. Tien andere lidstaten en een meerderheid van het Europees Parlement hebben de Europese Commissie opgeroepen om de richtlijnen niet aan te passen.

Tegelijk is bekend dat de opvattingen in Nederland over de VHR uiteen lopen. Sommige stakeholders zien de VHR als obstakel voor verdere ontwikkelingen, andere zien de Europese bescherming als noodzaak om verdere aantasting van natuur te voorkomen. In Nederland zijn milieupartijen over het algemeen content met de bescherming van de natuur door de VHR. Vanuit andere belangen, zoals infrastructuur en landbouwsector (issuu.com/eppgroup/docs/land_in_de_knel_), komen er kritische geluiden. Nederland heeft daarom een maatschappelijke consultatie georganiseerd en op basis hiervan in de evaluatie aandacht gevraagd voor dilemma's in de implementatie. Het ging daarbij om het combineren van natuuropgaven met economische ontwikkeling en andere maatschappelijke opgaven, ruimte geven aan dynamiek en natuurlijke processen en het beperken van uitvoeringslasten voor burgers, bedrijven en overheden.

De uiteenlopende opvattingen over de VHR hebben vermoedelijk ook binnen de Euro-

pese Commissie meegespeeld in de keuze om geen opening te bieden voor aanpassing van de richtlijnen. Dit lijkt er zelfs toe geleid te hebben dat ook is afgezien van aanpassing van de soortenlijsten om de effecten van klimaatverandering daarin mee te nemen.

De Nederlandse positie

Nederland neemt binnen Europa een bijzondere positie in. Door het dichtbevolkte karakter en de intensieve landbouw is de druk op natuur groot. Tegelijk zijn er ook relatief veel middelen om de effecten van ingrepen te verzachten (zoals de Kier in de Haringvlietsluizen en Vismigratierivier in de Afsluitdijk). Ons landschap is reeds (ver) voor de vaststelling van de Europese richtlijnen sterk veranderd en is zelfs in hoge mate kunstmatig. Zo ligt het voor een deel onder zeeniveau. De grote ingrepen die nu nog plaatsvinden voor de veiligheid tegen overstromingen werken vaak ook goed uit voor de natuur (Ruimte voor de Rivier) of maken gebruik van natuurlijke processen (zandmotor). Anders dan bijvoorbeeld in Oost-Europese landen, waar overstromingen nu aanleiding zijn om dijken en dammen te bouwen, leggen Europese richtlijnen, zoals de VHR en de Kaderrichtlijn Water, Nederland bij dergelijke ingrepen relatief weinig beperkingen op. Anderzijds zijn in Nederland bepaalde natuurwaarden juist ook gekoppeld aan het sterk veranderde, kunstmatige karakter. Voorbeelden zijn

de grutto, die het moet hebben van oud cultuurlandschap, en sommige watervogels in het Natte Hart die profiteerden van een meer eutrofe situatie, intensieve visserij en/of een onnatuurlijk peilverloop. Door de nadruk op het behoud van de aanwezige waarden, lijken de VHR in gebieden als het IJsselmeer een ontwikkeling naar een meer natuurlijke situatie in de weg te staan. Sommige partijen zijn van mening dat door de vele jurisprudentie het in de praktijk moeilijk is om in projecten creatieve oplossingen te vinden die recht doen aan de verschillende belangen. Een voorbeeld is het Briels arrest (curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-521/12&language=NL) op grond waarvan de ontwikkeling van nieuwe habitats niet als mitigerende maatregel mag worden gezien en alleen in geval van groot dwingend openbaar belang gebruikt kan worden als compensatie.

Hoe nu verder?

De bescherming die de VHR nu biedt blijft behouden, maar de dilemma's die Nederland in de praktijk tegen komt zijn niet opgelost. Eurocommissaris Timmermans stelt dat Nederland de richtlijnen beter kan implementeren en ook het Commission Staff working document legt oplossing van de dilemma's vooral terug bij de lidstaten: "... the Nature Directives are fit for purpose but fully achieving their objectives and realising their full potential will depend on substantial improvement in their imple-

mentation in relation to both effectiveness and efficiency...". Maar het is nog niet duidelijk hoe de implementatie verbeterd kan worden. Daarom wordt verder onderzocht waar verbeteringen in Nederland mogelijk zijn. De Europese Commissie heeft aangegeven bij lidstaten op bezoek te gaan om samen na te gaan hoe oplossingen kunnen worden gevonden voor de verbetering van de nationale implementatie. Verwacht wordt dat het resultaat hiervan en een voorstel voor mogelijke vervolgstappen in de loop van 2017 beschikbaar komen.

**DIEDERIK VAN DER MOLEN,
REDACTIE LANDSCHAP**