**Aanleiding**

Notitie Leden Heerema (VVD) en Leenders (PvdA)

aan vaste kamercommissie voor Economische Zaken

onderwerp verslag conferentie en werkbezoek Brussel rapporteurs REFIT Vogel-en Habitatrichtlijn/Natura2000

te betrekken bij procedurevergadering dd. 26 januari 2016

* In 2015 is de Europese Commissie in het kader van de REFIT-agenda (regulatory fitness) begonnen met een zogenaamde ‘gezondheidscheck’ van de Europese natuurwetgeving, bestaande uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en het daaruit voortvloeiende Natura2000-netwerk. De commissie Economische Zaken heeft dit onderwerp als prioritair EU-dossier aangemerkt en de leden Heerema (VVD) en Leenders (PvdA) benoemd als co-rapporteurs om in kaart te brengen hoe deze fitness check verloopt en wat de beïnvloedingsmomenten van de Kamer kunnen zijn.
* In onderstaande notitie brengen de leden verslag uit van hun deelname aan een grote stakeholdersconferentie op 20 november over de fitness check en het daarop volgende werkbezoek aan Brussel op 11 december jongstleden. Daarbij geven zij ook aan hoe zij verder invulling willen geven aan hun rapporteurschap.

**Beslispunten**:

U wordt voorgesteld om:

* Kennis te nemen van de bevindingen van de rapporteurs en deze informatie desgewenst te betrekken bij het algemeen overleg Natuurbeleid en EHS/Natuurnetwerk Nederland op 23 maart 2016 van 10.00 tot 14.00 uur;
* Bij voornoemd AO beide rapporteurs de gelegenheid te geven een korte toelichting te geven op hun bevindingen tot nu toe;
* In te stemmen met het verzoek aan betrokken wetenschapsorganisaties uit het samenwerkingsverband ‘parlement en wetenschap’ tot het maken van een beknopte factsheet waarin in wordt gegaan op een aantal technische vragen die tijdens de bezoeken aan Brussel aan de orde zijn gekomen (zie verderop in deze notitie) ;
* In te stemmen met het verzoek aan de staatssecretaris van Economische Zaken om vóór het AO van 23 maart de Kamer schriftelijk te informeren over:
  + de laatste stand van zaken met betrekking tot de Nederlandse inzet op dit dossier zoals verwoord in de [brief van 18 mei 2015](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=a5ff731e-35d2-4d87-8c74-0eab7d53a136);
  + de expertcomités die betrokken zijn bij de implementatie van de Europese natuurwetgeving en de Nederlandse betrokkenheid daarbij;
  + de zogenaamde ‘guidance’-documenten, waarin de Europese Commissie uiteenzet hoe bepalingen uit de richtlijnen geïnterpreteerd moeten worden. Over welke documenten gaat het precies, door wie worden deze opgesteld en wanneer en op welke wijze kan de Tweede Kamer hierbij betrokken blijven;
  + de eventuele wijzigingen die zijn voorzien in andere Europese wetgeving, zoals het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Water en de NEC-richtlijn, om de implementatie van de VHR te verbeteren.

**Samenvatting bevindingen**

In 2015 heeft de Europese Commissie een grootschalig onderzoek uitgevoerd om te bezien of de huidige Vogel- en Habitatrichtlijn, daterend uit respectievelijk 1979 en 1992, nog wel aansluiten bij de huidige en toekomstige praktijk van natuurbescherming. Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoeksbureaus en bestond uit een aantal stappen:

* In de eerste helft van 2015 zijn zo’n 1700 documenten geanalyseerd en 3000 antwoorden op vragenlijsten die gestuurd waren naar autoriteiten, belanghebbenden en NGO’s in alle 28 lidstaten.
* Daarnaast is het onderzoeksteam in tien lidstaten, waaronder Nederland, op onderzoeksmissie geweest.
* Vervolgens is vanaf het voorjaar 2015 een online publieke raadpleging gehouden waar meer dan 550.000 reacties op gekomen zijn, dit is meer dan iedere andere consultatie van de Europese Commissie (het oude ‘record’ stond op naam van de consultatie over het VS-EU vrijhandelsverdrag TTIP, dat zo’n 150.000 reacties opleverde).
* Op basis van de input vanuit de conferentie zou het onderzoek worden gefinaliseerd en eind december naar de Europese Commissie worden gestuurd. Het gehele document zal zo’n 500 pagina’s beslaan. De Commissie zal op basis hiervan een beleidsnotitie schrijven, een zogenaamd staff working document (SWD) dat naar verwachting eind mei of begin juni 2016 zal worden gepubliceerd en geen politieke status heeft. Daarin wordt beschreven of en zoja welke vervolgstappen de Europese Commissie nodig acht naar aanleiding van de fitness check. De Europese Commissie zal dit document waarschijnlijk aan de lidstaten toelichten op de milieuraad van 20 juni en het zal besproken worden op een conferentie georganiseerd door het Nederlands Voorzitterschap eind juni 2016. Wellicht zal dan eind 2016 of begin 2017 een mededeling worden gepubliceerd waarin de vervolgstappen concreet worden uitgewerkt.

Eind oktober hebben 9 lidstaten (waaronder Duitsland, Frankrijk, Spanje en Polen) gezamenlijk een brief gestuurd naar de Europese Commissie waarin zij vragen om behoud van de richtlijnen en betere implementatie ervan. Inmiddels hebben drie lidstaten (Griekenland, België en Litouwen) zich bij de oproep aangesloten. Ook Nederland onderschrijft deze visie, op basis van de aangenomen motie Leenders-Koser Kaya ([Kamerstuk 34300-XIII, nr 116](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=b6ce5937-ddf0-4c8c-883a-065fbdfa3aa8))[[1]](#footnote-1), waarbij flexibiliteit in samenspraak met lidstaten in de uitvoering wel van belang is. Ook 7 van de 9 fracties in het Europees Parlement hebben een soortgelijke brief naar de Commissie geschreven.

Op basis van de conferentie op 20 november 2015 en de gesprekken tijdens het werkbezoek van de rapporteurs op 11 december 2015 zijn een aantal vragen gerezen waarvan de beantwoording nader onderzoek vergt. Deze zijn:

* Is er sprake van extra Nederlandse natuurregelgeving die niet rechtstreeks voortvloeit uit de VHR en zo ja, op welke dossiers/terreinen is sprake van zogenaamde ‘nationale koppen/goldplating’;
* In hoeverre kan de implementatie in de gehele EU verbeterd worden zonder aanpassingen in de oorspronkelijke tekst van de VHR;
* Kunnen er kleine, tekstuele aanpassingen worden gedaan in de hoofdtekst, zonder dat dit gepaard gaat met een tijdrovend (twee tot vijf jaar) wetgevingstraject en bijbehorende onzekerheid voor zowel ondernemers als natuurbeschermingsorganisaties;
* Is het mogelijk om de gewenste verbeteringen, zoals meer flexibiliteit, te realiseren door de zogenaamde ‘guidance’ documenten niet-bindende richtsnoeren over de interpretatie van de richtlijnen (zie verderop in deze notitie) te veranderen?
* om welke ‘guidance’-documenten die verbeterd zouden moeten worden gaat het precies, door wie worden deze opgesteld en wanneer en op welke wijze kan de Tweede Kamer hierbij betrokken blijven;
* zijn er concrete wijzigingen in Europese wetgeving nodig/voorzien op andere terreinen die effect hebben op natuurbescherming, zoals het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Water en de NEC-richtlijn, om de implementatie van de VHR te verbeteren?

**Vervolgstappen en budget**

Om een antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen is het volgens de rapporteurs belangrijk om de eerste helft van 2016 te gebruiken voor nader onderzoek. Allereerst zal de staatssecretaris van Economische Zaken wordt gevraagd om schriftelijk in te gaan op enkele van de bovengenoemde vragen (zie beslispunten). Voor enkele meer technische vragen hopen de rapporteurs gebruik te kunnen maken van de expertise van de partijen in het samenwerkingsverband getiteld ‘parlement en wetenschap’ (de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW), De Jonge Akademie, de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijke Onderzoek (NWO)). Ook willen we, zoals al eerder aangekondigd in onze mandaatnotitie een werkbezoek afleggen aan een grensgebied om de werking van de richtlijnen in de praktijk te onderzoeken en te praten met betrokkenen. Omdat we voor de organisatie hiervan de belanghebbende partijen vanuit verschillende invalshoeken willen benaderen en de locatie rond de Nederlandse grens zal liggen, verwachten wij het commissiebudget voor deze activiteit niet te hoeven aanspreken. Mochten er toch kosten met dit werkbezoek gemoeid zijn die ten laste komen van het commissiebudget, dan zal een begroting ter instemming aan de commissie worden voorgelegd.

Tot slot zijn er nog een aantal partijen in Brussel, die wij om agendatechnische redenen nog niet hebben kunnen spreken in Brussel op 11 december. Het gaat daarbij om een aantal Nederlandse Europarlementariërs die lid zijn van de milieucommissie en Eurocommissaris Timmermans. We proberen deze gesprekken het komende halfjaar alsnog in te plannen. Mochten daar kosten gemoeid zijn die ten laste komen van het commissiebudget, zullen we daarvoor toestemming vragen aan de commissie.

**Bevindingen stakeholdersconferentie 20 november 2015**

Op vrijdag 20 november organiseerde de Europese Commissie een conferentie voor zo’n 400 vertegenwoordigers van verschillende belangengroeperingen die betrokken zijn bij de fitness check van de VHR. Het doel was om de voorlopige resultaten van een groot onderzoek in opdracht van de Commissie te presenteren en te bespreken om te bezien of er nog gaten of misverstanden in het feitenmateriaal zaten, waarop het eindresultaat nog zou moeten worden aangepast. Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoeksbureaus en bestond uit een aantal stappen:

* in de eerste helft van 2015 zijn zo’n 1700 documenten geanalyseerd en 3000 antwoorden op vragenlijsten die gestuurd waren naar autoriteiten, belanghebbenden en NGO’s in alle 28 lidstaten.
* Daarnaast is het onderzoeksteam in tien lidstaten, waaronder Nederland, op onderzoeksmissie geweest.
* Vervolgens is vanaf het voorjaar 2015 een online publieke raadpleging gehouden waar meer dan 550.000 reacties op gekomen zijn, dit is meer dan iedere andere consultatie van de Europese Commissie (het oude ‘record’ stond op naam van de consultatie over het VS-EU vrijhandelsverdrag TTIP, dat zo’n 150.000 reacties opleverde).
* Op basis van de input vanuit de conferentie zou het onderzoek worden gefinaliseerd en eind december naar de Europese Commissie gestuurd. Het gehele document zal zo’n 500 pagina’s beslaan. De Commissie zal op basis hiervan een beleidsnotitie schrijven, een zogenaamd staff working document (SWD) dat naar verwachting eind mei of begin juni 2016 zal worden gepubliceerd en geen politieke status heeft. Daarin wordt beschreven of en zoja welke vervolgstappen de Europese Commissie nodig acht naar aanleiding van de fitness check.

De conferentie bestond uit vijf deelsessies, waarbij achtereenvolgens de effectiviteit, efficiëntie, samenhang met andere beleidsdoelen, de relevantie en de toegevoegde waarde van EU-beleid nader werden uitgewerkt. Aan het einde van de dag werd een aantal conclusies getrokken:

* hoewel er bij de aanwezigen een brede consensus was dat de richtlijnen zelf en de doelen die worden nagestreefd nog steeds actueel zijn, moet de bescherming van natuur en biodiversiteit in een bredere context worden gezien. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de Kaderrichtlijn Water en de NEC-richtlijn (over nationale emissieplafonds) zijn bijvoorbeeld beleidsterreinen die allemaal invloed hebben op de effectiviteit van de VHR. Ook buiten de Natura2000-gebieden moet de biodiversiteit beschermd worden.
* wat betreft de financiering zijn er twijfels of de middelen die potentieel ten goede zouden kunnen komen aan de doelen van de VHR wel effectief worden besteed. Subsidies voor Natura2000-gebieden zijn nu ondergebracht in verschillende fondsen, zoals het GLB of de Horizon2020-fondsen voor onderzoek en innovatie. Er werd tijdens de conferentie meermaals gepleit voor een eigen fonds, dan wel betere stroomlijning van bestaande middelen.
* Een andere rode draad door de conferentie was de noodzaak van betere nationale implementatie van de richtlijnen. Betere training, uitwisselen van best practices en het opstellen en actualiseren van zogenaamde ‘guidance’-documenten vanuit de Europese Commissie, waarmee (niet juridisch-bindende) richtsnoeren worden aangereikt voor de interpretatie van de VHR, passeerden de revue. Deze worden opgesteld door de Europese Commissie, na consultatie van experts. In deze expertgroepen hebben zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren op nationaal en provinciaal niveau zitting.
* Betere handhaving van de VHR kwam ook ter sprake als een noodzakelijk element van effectieve natuurwetgeving.
* Ook werd een beter begrip van de relatie van natuur met economie en de mogelijkheden voor banen en het MKB genoemd als een belangrijke voorwaarde, waarbij belanghebbenden uit verschillende hoeken beter moeten samenwerken in plaats van tegenover elkaar te staan.

Zie voor meer informatie [dit verslag](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/conference_en.htm) op de website van de Europese Commissie.

**Werkbezoek 11 december 2015**

*Permanente Vertegenwoordiging (PV)*

Tijdens het gesprek met twee milieu-attachés van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU bleek dat Nederland niet helemaal uitsluit dat de VHR om juridisch-technische redenen moeten worden aangepast. Dit omdat de richtlijnen in respectievelijk 1979 en 1992 in werking zijn getreden, het zou kunnen dat er enkele aanpassingen gedaan moeten worden om de richtlijnen in overeenstemming te brengen met bijvoorbeeld het Verdrag van Lissabon uit 2010 en de daaruit voortvloeiende procedures voor onder andere comitologie. De indruk bestaat dat de Europese Commissie gunstig staat tegenover de ideeën van Nederland zoals verwoord in de [brief van 18 mei 2015](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=a5ff731e-35d2-4d87-8c74-0eab7d53a136), waarin de inzet op het VHR-dossier uiteen wordt gezet. Nederland geeft daarin aan in plaats van de huidige praktijk gericht op ‘behoud’ en soortenbescherming over te willen stappen op een systeem van ‘robuuste natuurontwikkeling’ met meer ruimte voor flexibiliteit. Hoewel dit voor Nederland goed zou kunnen werken, is dit in landen waar het slechter is gesteld met de handhaving wellicht nog een stap te ver om goede natuurbescherming te garanderen. Verder werd opgemerkt hoe voorzichtig de Europese Commissie op dit politiek gevoelige dossier opereert, met een uitgebreid proces, opgedeeld in kleine stappen. Dit zou te maken kunnen hebben met de nieuwe structuur van de Europese Commissie, waarbij de Vice-Voorzitters veel strenger dan in de vorige periode in de gaten houden of nieuwe wetgeving echt noodzakelijk is en er dus veel minder wetgevende voorstellen het licht zien dan voorheen.

*Chef Kabinet Eurocommissaris Vella (Milieu, Maritieme Zaken en Visserij)*

De chef van het kabinet van Eurocommissaris Vella gaf aan dat één van de oorzaken van de opgetreden vertraging in de fitness check (in de oorspronkelijk planning zou deze eind 2015 worden afgerond, dit wordt nu waarschijnlijk juni 2016), onder meer gelegen is in de nieuwe ‘[regulatory scrutiny board’](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm) die de huidige Europese Commissie heeft ingesteld. Voordat de Commissie een document publiceert moet deze board daar eerst toestemming voor geven en is daarin veel strenger dan haar voorganger, de ‘impact assessment board’. Ook werd aangegeven dat dankzij het onlangs bereikte ‘Interinstitutioneel Akkoord’(net als de scrutiny board onderdeel van het ‘[Better Regulation](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)’ –pakket van Eurocommissaris Timmermans), lidstaten worden verplicht om veel beter te aan te geven aan of regelgeving vanuit de EU en of vanuit nationale overheden afkomstig is. Of hier ook voor de reeds bestaande wetgeving, zoals de VHR, sprake van zal zijn, is echter onduidelijk. Er wordt aangegeven dat de Europese Commissie binnen de huidig VHR al mogelijkheden geeft om te werken met ‘biogeografische regio’s’, zoals Nederland wil. Tot slot is de kabinetschef erg teleurgesteld in de uiteindelijke vergroeningsaspecten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hij is van mening dat de daarin geboden flexibiliteit niet altijd wordt ingezet om de vergroening te optimaliseren, maar om boeren te ondersteunen. De Commissie merkt een erg defensieve houding als het gaat om de REFIT van de natuurwetgeving, zij zou graag zien dat er op een meer positieve manier wordt samengewerkt met en tussen de verschillende stakeholders.

*Mark Demesmaeker, Rapporteur REFIT VHR Europees Parlement (EP)*

De Belgische Europarlementariër Mark Demesmaeker (N-VA/ ECR) publiceerde dit najaar een [concept-eigen initiatief rapport](http://www.emeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201512/ENVI/ENVI(2015)1221_1/sitt-1219356) over de tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie. Dit rapport is inmiddels inclusief een aantal amendementen in de milieucommissie aangenomen en staat op de agenda voor plenaire stemming in het Europees Parlement voor februari. Ook hij is van mening dat de VHR niet moet worden herzien, maar beter worden uitgevoerd. Hij vindt het nu nog te vroeg om te zeggen dat de vergroeningsmaatregelen uit het GLB niet werken, deze zijn nog maar recentelijk ingevoerd. Ook het Europees Parlement heeft weinig zicht op de samenstelling van de guidance-documenten, die nu een belangrijke rol lijken te gaan spelen in de –betere- implementatie van de VHR.

*Koert Verkerk (LTO/Copa-Cogeca)*

Hoewel LTO onderdeel uitmaakt van de Europese boerenkoepelorganisatie, geeft de heer Verkerk aan dat de Nederlandse agrariërs niet altijd op één lijn zitten met de doorgaans conservatievere leden uit bijvoorbeeld Zuid- of Oost-Europese landen. Ook LTO is geen voorstander van een nieuw wetgevingstraject, vanwege de langdurige onzekerheid die dit met zich meebrengt. Wel zouden ze graag meer flexibiliteit in de uitwerking zien, zodat boeren niet onnodig worden belast met regelgeving. Hoewel in Nederland over het algemeen goed met de natuurorganisaties op dit dossier wordt samengewerkt, ervaart de heer Verkerk veel weerstand vanuit deze stakeholders op Europees niveau om te werken aan oplossingen die voor alle partijen werkbaar zijn.

*Birdlife, EEB, WWF*

De European Environment Bureau (EEB), Birdlife (Europese Koepel van Vogelbeschermingsorganisaties) en WWF-EU zijn de drie meest actieve natuurorganisaties op dit dossier. Zij zijn van mening dat er in Nederland geen sprake is van ‘nationale koppen’, maar dat het met de natuur in Nederland zo slecht gesteld is dat er wel alsnog extra maatregelen nodig zijn om te voldoen aan Europese normen, in vergelijking met andere lidstaten. Ook deze organisaties willen niet dat er aan de richtlijnen zelf wordt gesleuteld maar wijzen meer naar andere beleidsterreinen waarbij de goede intenties van de VHR teniet worden gedaan. In de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) zijn goede stappen gezet, in het GLB niet. Verder benadrukken zij de noodzaak tot eenduidige stroomlijning van de subsidies voor natuurbescherming. Deze is nu verdeeld over verschillende fondsen zoals het GLB, structuurfondsen en Horizon2020, met elk hun eigen voorwaarden en (sub)-doelstellingen, waardoor de middelen nu niet optimaal worden ingezet.

De leden Heerema (VVD) en Leenders (PvdA)

1. Hoewel deze 13 lidstaten 71% van de Europese bevolking vertegenwoordigen, is dit nog geen(virtuele) gekwalificeerde meerderheid: daarvoor moeten minstens 16 van de 28 lidstaten een voorstel steunen. [↑](#footnote-ref-1)