THE GOLDEN FRINGE OF EUROPE: IDEAS FOR A EUROPEAN COASTAL CONSERVATION STRATEGY AND ACTION PLAN

Inclusief vier bijlagen

THE GOLDEN FRINGE OF EUROPE: IDEAS FOR A EUROPEAN COASTAL CONSERVATION STRATEGY AND ACTION PLAN

Inclusief vier bijlagen

Helias A. Udo de Haes[1]
Kees Vertegaal[2]
Barbara Verhoeve[2]
m.m.v. Hannah G. Sevenster[3]

[1] Centrum voor Milieukunde, RU Leiden
Postbus 9518
2300 RA Leiden

[2] Bureau Duin en Kust
Postbus 15
2300 AA Leiden

[3] Europa Instituut, RU Leiden
Hugo de Grootstraat 27
2311 XK Leiden

CML report 87 – Section Ecosystems and Environmental Quality

Rapport ten behoeve van de European Coastal Conservation Conference, 19-21 november 1991, Den Haag, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna.

Prijs eerste druk: *f* 20 excl. BTW en verzendkosten; prijswijziging bij een volgende druk voorbehouden.

Dit rapport kan op de volgende wijze worden besteld:
- telefonisch: 071-277486
- schriftelijk: Bibliotheek CML, Postbus 9518, 2300 RA Leiden, hierbij graag duidelijk naam besteller en verzendadres aangeven.

De nota wordt per aparte post toegezonden.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Udo de Haes, H.A.

The golden fringe of Europe: ideas for a European conservation strategy and action plan, inclusief vier bijlagen / H.A. Udo de Haes, C.T.M. Vertegaal, B. Verhoeve ; m.m.v. H.G. Sevenster. - Leiden : Centrum voor Milieukunde, Section Ecosystems and Environmental Quality, Rijksuniversiteit Leiden. - (CML report ; 87)
Rapport t.b.v. de European Coastal Conservation Conference, 19-21 november 1991, Den Haag, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna. - Met tekst in het Engels en Nederlands. - Met lit. opg.
ISBN 90-5191-060-6
Trefw.: milieurecht ; Europa / natuurbescherming ; kusten ; Europa

Druk: Biologie, Leiden

© Centrum voor Milieukunde, Leiden 1992

VERANTWOORDING

Dit projekt, onder de titel 'The Golden Fringe of Europe', is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij door het Centrum voor Milieukunde, RU Leiden in samenwerking met Bureau Duin en Kust, Leiden en het Europa Instituut, RU Leiden.

Het belangrijkste onderdeel betrof het opstellen van een Conference Paper t.b.v. de op 19-21 november in Den Haag gehouden European Coastal Conservation Conference. Van het voorliggende rapport wordt de hoofdtekst gevromd door 'The Golden Fringe of Europe: ideas for a European Conservation Strategy and Action Plan'. Deze tekst is als 'working document' op de conferentie gepresenteerd, uitgegeven door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de European Union for Coastal Conservation.
Dit 'working document' heeft mede ten grondslag gelegen aan de slotverklaring van de conferentie: de als bijlage 1 in dit rapport opgenomen 'Declaration of the European Coastal Conservation Conference 1991, 19-21 november 1991, The Hague'.
In dit rapport zijn tevens enkele achtergrondstudies als bijlagen bij het conference paper opgenomen.
Het projekt is inhoudelijk afgerond per begin december 1991; relevante publikaties van na deze datum zijn niet in het onderzoek betrokken.

Het projekt werd begeleid door drs. A.R. Wolters (Ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en drs. A.H.P.M. Salman en drs. R. Tekke (European Union for Coastal Conservation).

Tijdens het projekt werd samengewerkt met en gebruik gemaakt van de resultaten van de postdoctorale studiegroep van de RU Leiden in het kader van de Universitaire Beroepsopleiding Milieukunde 'European Coastal Management', bestaande uit: drs. J.W.J. Bijlsma, drs. R.E.H. Breuer, drs. H.G. Jansen, drs. H. Posthuma, drs. J.C. van den Roovaart, drs. P. van Schooten en lic. B. Verhoeve.

THE GOLDEN FRINGE OF EUROPE: IDEAS FOR A EUROPEAN COASTAL CONSERVATION STRATEGY AND ACTION PLAN

H.A. Udo de Haes en C.T.M. Vertegaal

Eerder verschenen als 'Working document' voor de 'European Coastal Conservation Conference', Den Haag, november 1991.

Contents

1.	Introduction	5
2.	Ecological features of the coastal zone	6
3.	Significance of ecological features for society	8
4.	Present developments	9
5.	Present conservation policy	11
6.	Motives for a coherent EC coastal conservation policy	12
7.	Main objectives	13
8.	The ecological base	13
9.	Agents	15
10.	Tasks suggested for the various agents	15
11.	Ideas for a European coastal strategy and action plan	16
12.	Legal base of a Coastal Conservation Strategy and Action Plan	19
13.	Final remarks	19
	References	21

1. Introduction

Owing to various developments during the last decades, Europe's coastal areas have been put under enormous strain. Because environmental resources of the coasts are among the most sensitive ones, this has had severe consequences for both the aquatic and the terrestrial environment, thus affecting not only the possibilities for various kinds of human activities but also the specific ecological values of the coast.
Governmental bodies have expressed their concern about this since the early 70's, both at a national and international level.

In 1973 the Council of Europe adopted a **Resolution on the protection of the coastal areas** ([73]29). The subject of coastal zone conservation and management was also included in the first two EC environmental action programmes (1973-1976; 1977-1981), in which the European Commission paid special attention to the planning and the ecological management of the coastal areas in Europe. In 1975 the **Mediterranean Action Plan** was adopted by UNEP, since economic developments in the Mediterranean area demanded special attention.
In 1981 the Conference of Peripheral and Maritime Regions adopted the **European Coastal Charter**, which one year later was supported by a resolution in the European Parliament. In this charter a definite choice was made for 'quality development' and a blueprint for action was presented, for which the coastal regions were considered responsible.
The European Communities paid attention to this charter in the 3rd EC Action Programme on the Environment (1982-1986). During this time the EC **Mediterranean Strategy and Action Plan** (MEDSPA) was started, directed at the protection of the environment of the Mediterranean coasts.
In 1985 the European coasts were a major subject at the 4th Council of Europe Ministerial meeting in Athens. Since then, the Council of Europe's Centre Naturopa devoted four colloquiums to the Mediterranean coastal areas and marine parks; the last one in May this year.

Five years after the European Coastal Charter the European Commission issued a **Communication to the Council of Ministers concerning the integrated planning of coastal areas** (COM[86]571)[1]. This document concluded that the regions concerned had not fully applied the charter. Environmental deterioration was continuing and the European Regional Development Fund (ERDF), directed at the economic development of Europe's less developed regions, appeared to be playing a substantial role in its process. Two new trends were being observed: growing concern for the environment and an increased coordination in EC-financing.
And indeed in the years to come improvements were observed in the coordination of EC planning, especially with respect to the character of the regional development fund. National and regional conservation policies also have improved, showing conservational laws and measures in all EC member states.
However, this did not sufficiently change the environmental degradation of the European coastal zone. Several EC-member states undertook initiatives to stimulate the EC coastal policy, e.g. France (Workshop Marseille, 1989), Portugal (Intervention, 1990) and the U.K. (Workshop Poole, 1991).
In December 1990, a national experts meeting took place in Brussels to consider the

possibility of a specific EC instrument concerning integrated coastal zone management. At this moment, a Communication from the European Commission concerning coastal zone management is being prepared. This initiative will offer an important framework to slow down the general environmental deterioration of the coast.

In the same period, during the last decade, the conservation of ecological values also become an issue at the EC-level. The **Bird Directive** was adopted in 1979 (409/79/EC), the **ACNAT Regulation** in July 1991. A decision on the proposed **Habitat Directive** is expected soon.

Despite the above-mentioned Resolution of the Council of Europe in 1973, the conservation of specific ecological values in the coastal zone had received limited attention at the European level. A first sign of changing interests was the Recommendation of the Council of Europe on the conservation of salt marshes and coastal dunes (R85(16)). Also, to some extent the issue of conservation was given attention in the 1986 Communication to the Council of Ministers of the EC.
In April 1991, a European workshop on coastal zone management was held in Poole, UK, supported by the European Commission. Crucial issues at this workshop were conservation of natural coastlines and their ecological values, and sustainable use and development in the whole coastal zone.

Owing to the fast deterioration of the ecological features of the European coasts, the necessity of a European coastal conservation policy has become more widely recognized by now. Taking into account the conclusions of the above mentioned Brussels and Poole workshops, a European coastal conservation strategy and action plan will have to be developed within the framework of an integrated coastal zone management policy.

This conference paper, **'The Golden Fringe of Europe'** presents ideas for an elaboration of conservation and wise use in Europe's coastal zone. It puts forward suggestions for a strategy and action plan, which can offer a framework for an adequate conservation of ecological and cultural values of the European coasts. In doing so, it should meet the 'need for concerted action', as stated at Poole in April this year.

2. Ecological features of coastal zone

The European coast is characterized by a rich diversity of habitats: coastal seas, estuaries, lagoons, river deltas, tidal mud flats, salt marshes, sand dunes and beaches, islands and cliffs occur in all kinds of combinations and qualities. In many cases the relations between these various types of habitats is of great ecological importance. All of these areas are specific to the coastal zone and cannot be found anywhere else. Ecologically they form a pathway for dispersion and migration of plant and animal species.
Climatological and bio-geographical factors are responsible for remarkable differences between the coastal regions in Europe, e.g. those of the Baltic, the North Sea, the north and mid Atlantic and the Mediterranean.

Most coastal ecosystems have rather harsh environmental conditions and are relatively unaccessible. Specific habitat factors in this relatively narrow transitional zone between

sea and land include:

- gradients from marine to terrestrial conditions, with tidal areas as most characteristic form
- transitions from salt to fresh water
- gradients in salt-spray and wind-force
- dynamics of currents, tide and wind, causing ever changing processes of sedimentation and erosion
- relative extreme conditions in climate and food supply
- isolation from predators.

The main ecological values of Europe are often found in areas with adverse environmental conditions which limit exploitation by man and with many specific gradients in habitat factors. Two landscapes in particular meet these conditions on a large scale: mountain-regions (such as the Alps) and the coastal zone.

Coastal seas, estuaries and **lagoons** are usually rich in invertebrate animals like sea anemones, shellfish, crabs and shrimps. Along rocky coasts in the subtidal and tidal zone occurs a rich variety of sessile invertebrates. Especially along sandy coasts their biomass forms an important food supply for coastal fish and birds. The coastal seas are important for many fish species, both for typical coastal fish and for many fish of the open sea that pass their first life stages in the nurseries of the coastal zone. Likewise seals and turtles, many sea-birds feed on fish or invertebrate animals of the coastal sea.

Mud flats are also rich in invertebrate life, which forms a vital food supply for many breeding and migrating bird species, especially waterfowl and waders. Of several species the entire population is depending on the mud flats of the European coasts for a period of time.

Salt marshes are characterized by very specific plant species and an insect fauna only occurring in this coastal habitat, which in all covers only small areas. Arctic geese like Barnacle and Brent Goose are found feeding on Northwest European salt marshes and mud flats for almost two-thirds of their lifetime.

The plants of **sand beaches** and **dunes** consist largely of specialist species. A well-known example of this is Sea Holly. Dune slacks in Northwest Europe are very rich in plant species and breeding birds. Sandy beaches and islands are important breeding places for the most threatened sea-turtle species, especially the Green and Loggerhead Turtle, for most Tern species, such as the Sandwich Tern and the Roseate Tern, which has become very rare, and for seals. Major sand dune coasts, and river delta's, ria's and estuaries of Europe are shown in figure 1.

Rock islands and cliffs are important breeding places for species like Puffin in Northwest Europe and rare species like Audouin's Gull and Eleonora's Falcon in the Mediterranean. Especially in the Mediterranean many rare and endemic plant species occur on rocky coasts and islands.

Inaccessible bays and caves along Mediterranean coasts are the last remaining breeding sites of the Mediterranean Monk Seal, a species which is in serious danger of complete extinction.

Altogether the coastal zone is one of the most important routes for migrating birds. Almost all coastal wetlands are vital stepping stones for many wader species. The coherence of coastal habitats is crucial for coastal plant and insect species, due to their specific population dynamics, characterized by a more or less continuous process of local

extinction and recolonisation.

In the vast variety of coastal ecosystems many of the plant and animal species that occur are specialists, uniquely found in the coastal zone. Not just for those, but also for many less characteristic species the coast is an important habitat. The importance of coastal habitats is illustrated by the fact that more than 50% of the threatened species in the EC (red-list species) occur in coastline habitats[2].
Almost every part of the European coastline is characterized by a wide variety of landscapes, important not only from a geological and scientific point of view but also because of its scenic beauty.
In general, the coastal zone can be seen as an essential part of Europe's natural heritage. This observation might be covered by the qualification "Golden Fringe of Europe".

3. *Significance of ecological features for society*

In chapter 2 the importance of the biological diversity of the European coast has been pointed out. At the same time many human activities are concentrated on the coast, many of which are of great economic interest, such as harbours and industries, fishery, agriculture and tourism. In many countries a great part of the population lives near the coast. Generally these activities leave limited room for nature.
However, natural ecosystems may also constitute important resources for society. In these cases resources have to be used in a sustainable manner, and moreover in such a way that their principle features are left intact. This is known as the 'wise use principle'.
Forms of wise use may concern the following activities:

- coastal defence
- fishery and aquaculture
- extraction of drinking water
- forestry
- tourism and recreation
- various forms of traditional use, such as salt production, cattle grazing, picking of plants, types of hunting, etc.

The natural function of dune areas in **coastal defence** is of vital importance in low-lying areas where the sand-volume forms a 'strategic reserve' against sea level rise. For many economically important forms of **tourism** one of the most important basic assets consists in the scenic beauty of natural coastal landscapes. Also traditional use of semi-natural habitats may function as a tourist attraction. The natural resources of unpolluted shallow coastal waters, particularly as nurseries, are a basic necessity for **fisheries** and **aquaculture.**
Apart from their direct significance, these activities may also indirectly contribute to the conservation of coastal ecosystems: they may constitute a base for protection against economically stronger types of use[3].

In the coastal area various features of **cultural and historic importance** can be found. Many of these features are interwoven with traditional land use which depends largely on the natural environment. In many cases these features represent an important part of the culture of a region or a country and reflect a historic development. Some examples are the machairs in Ireland and Scotland, the 'sea-village landscape' in the Netherlands, water

mill in Portugal and traditional rice fields in the Mediterranean. Many coastal villages are examples of traditional ways of living. Especially the village harbours and centres are of great interest in this respect.

4. Present developments

For a long time the adverse natural conditions in the coastal zone have posed a strong restraint on human cultivation and exploitation. This relatively untouched character is one of the main reasons for the present ecological importance of coastal ecosystems. However, as was mentioned in the introduction, the coastal zone suffered, during the last decades, from increasing pressure by several new developments:

- development and cultivation of formerly unused areas
- environmental deterioration
- intensification of traditional use.

Development and cultivation

The most important forms of development and cultivation of natural areas are:

- development of tourism
- urban development
- development of industries and harbours
- military defence works
- reclamation of land and cultivation.

These are the most important processes affecting the terrestrial part of the European coastal zone. About one third of the coastal dunes of Northwest Europe have been destroyed or severely damaged, while more than 75 % of the coastal dune landscape in Western Mediterranean has vanished. This process is still continuing[4].

Development of tourism and recreation appears to be the most far-reaching human activity along all European coasts. Large parts of the coastline have been developed, especially sand-beaches and dune areas. Today, the scale of this process is most extensive in southern Europe[5]; many tourist developments along the Northwest European coast had already taken place before.

Habitat loss is probably the most important effect of tourist developments. A number of coastal plant species are now believed to have become extinct due to total destruction of their habitats[5]. Development of tourist areas also brings along mass recreation, pollution and disturbance of adjacent coastal waters, disturbance in remaining terrestrial nature areas, an increase of infrastructure and drinking-water collection. Sea turtles on their breeding beaches, bird colonies, migratory and breeding birds of wetlands and seals are known to suffer severe decline from tourist disturbance[7-10].

Urbanization is a major space-consuming process, still continuing in most EC-member states[3,5]. Urbanization through development and expansion of residential areas also includes an increase in infrastructure, recreational areas and drinking-water collection in adjacent nature areas.

Development or expansion of industrial areas and harbours is reported at the coasts of various European countries. Many power stations are located near to the coast because of the discharge of cooling-water into the sea. Increase of industries and transport up-river may also affect the coast. Dredging of rivers and harbours will cut off the natural flow of sand towards the coasts from rivers, thus diminishing the natural nourishment of the

coastline. This, together with a rise in the sea level, causes a predominant erosion of all sandy coasts.

Military defence works are situated along major parts of the coastline, often dominating the landscape with high building structures.

Reclamation and cultivation especially occur in tidal mud flats, salt marshes and river deltas. In the past, reclamation was carried out on a large scale in many countries, especially in Northwest Europe. In the last decades reclamation and cultivation still prove to be important in most EC countries. A large part of the present salt marshes is threatened by reclamation[5,9,11].

Loss of cultural values: In many places the cultural and historic values of the European coastal zone are threatened by the developments as described above. Many coastal villages are gradually losing their specific character. This also has meant a loss of touristic and recreational attractivity. This shows that the maintenance of cultural and historic features has to be places in a broader conservation framework.

Environmental deterioration

The second set of important developments is related to environmental issues, especially in marine and tidal ecosystems. The most important environmental problems along the coasts of Europe include:

- climatic change and sea level rise
- coastal and marine water pollution.

Obviously, a **rise in sea level** and concomitant changes in storm and flood patterns will affect sandy coastal areas. Lagoons, tidal mud flats, salt marshes and sand dunes are exposed to erosion and might lose part of their ecological importance. Especially when the natural sources of coastal sediments, the sea floor, suspended material in rivers and erosive coasts themselves, are cut off by sand extraction, dredging and construction of groynes and harbour piers, erosional processes will increase[12-14].

Environmental pollution is the most important problem in the marine part of the European coastal zone. Especially along the coasts of the Baltic Sea, the North Sea and the Mediterranean, there are serious effects on the ecosystem. In the past decades fish-eating animals such as terns and seals in the North Sea have declined because of pollution of heavy metals and pesticides[15,16]. In the 80's, in this respect the situation has improved to some extent.

Eutrophication of coastal waters occasionally contributes to local or regional algal blooms which can cause major problems. This has been reported from the eastern part of the North Sea and from the Adriatic Sea.

Oil pollution by wrecked tankers affects all marine and coastal life. However, the main problem is the continuous spilling of oil by a variety of vessels, causing high mortality among seabird species.

Intensification of traditional use

A third group concerns intensification of traditional use of natural coastal areas. Traditional use can be an important function of nature areas by its enhancement of specific ecological and scenic values and its contribution to conservation. Today, traditional use is being intensified in many ways, ranging from a slight increase of activities to a switch to modern industrial production processes. Ecological values can be affected seriously by stronger forms of intensification. Types of traditional use subject to relevant forms of

intensification are: fishery and aquaculture, hunting, agriculture (cattle-grazing), forestry, drinking water collection, winning of sand and stone quarries and coastal defence.

5. Present conservation policy

Today, in most EC member states coastal conservation is an issue of growing attention. In all countries initiatives are developed. Examples of this are: the conservation of British, Danish and Dutch coasts, mainly through physical planning and legal protection; the purchasing activities of the Conservatoire du Littoral (France); the Wadden Sea National Parks (Germany); national coastal laws in France, Spain, Portugal and Italy; the designation of coastal wetlands as Ramsar Sites, Special Protected Areas and National Parks (Greece); the designation of Environmentally Sensitive Areas in machairs (Ireland); the Protected Landscapes of the Ria Formosa and Alentejo-San Vicente (Portugal); and the conservation of Albufera de Valencia and of Doñana National Park and adjacent areas (Spain). Also in Belgium important initiatives concerning coastal conservation are being planned. The same applies to most of the member states of the Council of Europe.

However, as was set out in Chapter 3, developments in the coastal zone indicate the necessity of a stronger conservation policy, both on the level of the EC and of the member states. This chapter focuses on EC-policy. The main problems in this policy are related to:

- lack of a coherent strategy and priority
- availability of appropriate instruments
- coordination with other fields of policy.

Lack of a coherent strategy and priority

The situation in the European coastal zone has become increasingly complex. The coastal ecosystems and the functions which are depending on them are facing a large variety of problems. It is not anymore possible to solve these problems with the existing measures or financial programmes.

First of all a high priority should be given to conservation and wise use in the coastal zone, both in EC and national policies. Without such a clear priority coastal zone management programmes will probably not be able to stop further degradation of the ecological and cultural values.

Secondly, there still is an insufficient understanding of the requirements of the ecosystems and their functions. Knowledge of the complex ecology of the coastal environment should play a stronger role in the decision-making concerning the implementation of environmental and economic programmes.

Effective coastal conservation will have to go far beyond the traditional nature conservation approach. The requirements of the ecosystems should be translated into conditions for physical planning and for economic development, resulting in conservation measures, new environmental standards, development control and
changes in the types of development.

High priority for conservation also includes careful implementation and enforcement of the given instruments and the monitoring of the results.

Availability of appropriate instruments

Presently the most important EC instruments, which (in part) deal with conservation are: Bird Directive (79/1409/EC), ACE Regulation (1872/84/EC and 2242/87/EC), ACNAT Regulation, NORSPA Regulation, EIA Directive (85/337/EC), MEDSPA Regulation (563/91/EC) and ENVIREG Fund (90/C115/03). Newly proposed instruments expected to improve matters substantially are the Habitat Directive and the LIFE regulation. MEDSPA, NORSPA and ENVIREG are specifically aimed at the coastal zone. Notwithstanding these initiatives, the contents and scope of existing and proposed legislation is in some respects too limited to obtain specific goals. Therefore new instruments might still be desirable.

In particular, an instrument is needed for integrated coastal zone management, which can be used as a framework, which includes coastal conservation policy, taking environmental and ecological necessities into account.

A Communication to the EC Environmental Council on this subject is being prepared by the European Commission.

Coordination with other fields of policy

As was mentioned, certain types of EC policies had serious undesirable side-effects on ecological features of the coastal zone. This applies especially to Integrated Mediterranean Programmes (IMP's) - within the framework of the European Regional Development Fund (ERDF) - and to the Common Agricultural Policy with the EAGGF/FEOGA fund. Coastal areas are given high priority in the allocation from the Structural Funds. Development of uncultivated (coastal) areas carries great risks of affecting natural areas.

The development of coastal areas within the framework of the Structural Funds needs to be coordinated with other policy-fields since the Single European Act (1986) and especially since 1988 (Regulation 2052/88/EC). The process of coordination is improving but it is not yet fully accomplished[5,20]. On the other hand, good results can be achieved through an approved application of regional and agricultural policies instruments (e.g. Regulation 797/85/EC, art.19).

6. Motives for a coherent EC policy

The need to increase the efforts on coastal conservation and wise use follows clearly from the above-mentioned high ecological and cultural values of the coastal zone, the deterioration in the past decades and the importance of coastal zone of high ecological quality for many societal functions.

The introduction mentioned the need to develop a policy on coastal conservation within the framework of an integrated coastal zone management programme by the European Communities. Motives for a coastal conservation policy in the form of a strategy and action plan on the level of the European Communities are:

a. the fact that the European coastal zone is a coherent ecological system (e.g. for bird migration)
b. the similarity in the problems facing the natural environment of the European coastline, while taking into consideration the specific character of problems of the various countries and regions
c. the European, sometimes even global, scale of many of these problems, showing a clear cross-border character

d. the need to more explicitly take into account the vulnerabilities of the coastal environment in EC policies, especially in the regional and agricultural policies
e. the opportunities to stimulate and support the member states of the EC in coastline management, to exchange information and experience, and to cooperate on coastal conservation and management within an EC framework
f. the high potential of an EC environmental policy in coastal management and conservation
g. the need for a strong role for the European Communities in other relevant international fora dealing with coastal conservation and management.

7. Main objectives

The strategy and action plan suggested in this paper is largely based on the overall aim formulated by the participants in the **European Workshop on Coastal Zone Management at Poole**, U.K. in April 1991[21]. The participants concluded that overall aim for the coastal zone must be:
- to conserve remaining stretches of undeveloped natural coastline
- to restore natural coastline wherever possible
- to ensure that the development and uses which take place in the whole coastal zone are sustainable and respect the precautionary principle.

These objectives can be regarded as part of the main objective of the **European Coastal Charter**: *'To safeguard and develop coastal areas by coordinating the actions of the* various institutions involved in coastal planning' (COM[86]571 final).
Within the framework of a **European coastal conservation strategy and action plan** the emphasis should lie on safeguarding ecological and cultural values and on promoting wise use in the coastal zone. The intrinsic tension between safeguarding on one hand and development on the other should be solved within the framework of an **Integrated Coastal Zone Management Programme.**
In a European coastal conservation strategy and action plan a number of existing and new instruments should be combined.
Firstly the objectives of the proposed **Habitat Directive** will have to be met. The objective of this Directive is to contribute to the safeguarding of the biological diversity through the maintenance of the natural habitats and of wild flora and fauna in the European territory of the member states.[2]
Furthermore, in the framework of a European coastal conservation strategy and action plan special attention has to be paid to the further integration of ecological considerations in all EC-policy-fields and programmes, which have consequences for the natural and cultural values of the coastal zone.

8. The ecological base

As put forward in the introduction, ideas will be presented for a strategy and action plan on coastal conservation as a contribution to an integrated management strategy of the coastal zone. This European coastal conservation strategy and action plan not only refers to the terrestrial parts of the coast and to related coastal ecosystems, but also marine areas

can be included within this approach. The action plans for the abatement of water-pollution offer an important framework for the protection of marine and tidal areas. The establishment of a good coordination should be part of a coastal conservation strategy and action plan.

The basic concept of 'Nature 2000', as incorporated in the proposed Habitat Directive, will lead to a **coherent European ecological network**. Such a network will have an important surplus value compared to separate, uncoordinated protection measures. The coastal zone is one of the main axes of this network. Therefore it is of prime importance to establish a **coastal ecological network** as a fundamental requirement of a European coastal conservation strategy. In this way a conservation strategy and action plan can do justice to the specific linear character of the coastal zone and to its importance as a coherent route for dispersal and migration. Special attention should be paid to the connection of the coastal parts of the European network to other important components, such as wetlands, rivers, forest zones and mountains. A network approach also would meet the cross-border character of the European coastal zone.
It is suggested that the following elements within the coastal ecological network be distinguished:
- ecological core areas
- ecological rehabilitation areas
- ecological landscape features.

The distinct elements should be taken into account in various policy fields, including physical planning.

Ecological core areas
Ecological core areas are considered to be the cornerstones of the coastal ecological network. These would be areas which are of prime significance for the conservation of threatened habitats and species at a European level. Examples are: estuaries, lagoons, mud flats, salt marshes, beaches, dune areas, cliff islands and exposed cliffs and ecologically important marine areas.
Parts of core areas would have nature conservation as the main function. Core areas may also imply the presence of forms of human use. In these cases specific forms of economically important human activities may enhance the economic significance of nature areas.
Examples of major international core areas, including forms of wise use, are the Wadden Sea, the Coto Doñana (Spain) and the Camargue (France).

Ecological rehabilitation areas
Along large sections of the European Coast the natural environment is damaged, and vital ecological relations affected. Some of these areas still have considerable potentials for recovery. Ecological rehabilitation would be directed primarily at the restoration of abiotic and biotic conditions and processes. Good examples can be observed in Ria Formosa (Portugal), Devesa de l'Albufera (Spain) and in the Netherlands.

Ecological landscape features
A third step in building the coastal ecological network is the identification of landscape features which have a function as "ecological corridors". These structures are important for dispersal, migration and genetic exchange. Many coastal nature areas became separated by insurmountable barriers (that is insurmountable to particular species), such

as urbanized and industrial areas, intensively used agricultural lands and infrastructure. Through the maintenance and, where possible, restoration of certain landscape features the coherence of the ecological network will be enhanced. Examples of important landscape features in coastal areas are: landscapes with an integrated complex of field margins such as hedgerows and treelines, and "stepping stone" areas including (small) woodlands and (small) nature reserves. Also green areas in coastal cities may have a function in this respect. The maintenance or rehabilitation of ecological landscape features does not imply strict restrictions on land use. Much can be achieved by taking explicit account of the need for ecological corridors in agricultural management, land development and urban planning.

9. Agents

Within the EC-structures the agents most directly involved in coastal conservation and management are the **division of nature conservation** and the **coastal zone management division** of D.G. XI. It is of great importance that the targets of the strategy and action plan are also incorporated within the activities of other EC-general directorates, in particular those concerned with the regional and agricultural policy.

The various **member states and regional authorities** constitute another group of directly involved agents. While the general framework needs defining at EC level, the actual implementation of activities would have to take place at the level of the member states and/or regions. The European Communities therefore should assist them in translating the strategy and action plan into national strategies by facilitating the exchange of experience, giving financial support for conservation activities, etc.

Besides these two major groups of agents, other bodies may play a substantial part. The Council of Europe can be particularly important in expanding the possible working area. The Council of Europe may also have an important role in the field of information dissemination, awareness building and nature education. The Centre Naturopa is of special importance in this respect. Furthermore, multilateral organizations, such as UNEP, OECD and North Sea Task Force, may play a vital role. This goes also for international non-governmental organizations (NGO's) such as WWF, IUCN, EUCC, Medmaravis and Seas at Risk. These organizations include international networks of scientific experts on the ecosystems and their functions. Expert NGO's can play an important role in international exchange of information and experience, purchase of nature areas, project development for conservation and management and public awareness raising.
Cooperation between all concerned bodies and organizations, both on international and on member state level would enhance the practical results. Cooperation should therefore be an important element within the proposed strategy and action plan.

10. Tasks suggested for the various agents

Taking into account the principle of subsidiarity, within the suggested European coastal conservation strategy and action plan the tasks at EC level might include:

- definition of the objectives, times schedule for implementation, establishment of the possible means and of the procedures
- definition of the tasks of the various agents involved, including European Commission, EC-member states, regional authorities and non-governmental organizations
- formulation of guidelines for the member states to draw up national conservation strategies and action plans for the coastal zone
- assisting member states with the preparation of the national conservation strategies and action plans
- establishment of additional funds for the support of the implementation of the national conservation strategies and action plans by the member states and the execution of awareness programmes.

At member state-level the tasks might include:
- formulating national conservation strategies and action plans within a given period
- designation of organizational structures in order to ensure the overall coordination and implementation of the necessary measures
- implementing conservation projects and related management activities within the framework of these strategies and action plans
- application of environmental impact assessment procedures at economic projects which may significantly affect the ecological features of the coastal zone
- reporting to the EC about the state of the implementation of the national strategies and action plans
- monitoring the state of the environment by a set of ecological and economic parameters.

Tasks could also be executed in cooperation with multilateral organizations. The possibilities for cooperation with relevant organizations would have to be worked out in multilateral consultations.

11. Ideas for a European Coastal Conservation Strategy and Action Plan

A strategy and action plan
In this chapter elements for the proposed European coastal conservation strategy and action plan are discussed more detailed. This strategy and action plan is proposed as a means to achieve the main objectives proposed in chapter 7, to be executed by the EC-member states, within the framework of the European Communities. It should guide the implementation of available instruments and financial means.
The strategy will have to establish principles by which results might be reached in the best way possible. The action plan would have to include the elaboration of the practical realization in projects and financial aspects. These aspects are discussed in this chapter.

Basic principles
The following basic principles are suggested as a starting point for a European coastal strategy:

Coastal zone management framework
A coastal conservation strategy and action plan should be part of an integrated approach

of coastal zone management. In fact, realization of an adequate coastal zone management would at least partly solve problems concerning coastal conservation. Coastal zone management plans can be supposed to aim at a balance between economic development and conservation and wise use of natural resources. Especially the quality and sustainability of touristic developments might be improved vigorously in this way.
By now, the conservation of ecological important habitats and species of the coastal zone is recognized as an important element in coastal zone management, clearly stated in the Brussels-meeting and the Poole Workshop, mentioned in chapter 1. At this moment, a Communication from the European Commission on the possibilities for a European policy on coastal management is being prepared. This initiative will provide an appropriate framework for a coastal conservation strategy and action plan.

Elaboration of a wise use concept

It is of vital importance to elaborate a wise use concept for the European coastal zone. According to the definition of wise use, as formulated by the contracting parties of the Ramsar Convention, the ecological potentials of the ecosystems have to be maintained for present and future generations, taking into account the carrying capacity of the ecosystems concerned. The wise use concept offers an appropriate framework for the integration of economic and environmental interests. It is therefore especially suitable to meet the challenges that arise from coastal conservation and management.

Relations with other policy fields

Because of the rapid development of a great number of human activities, coordination of coastal conservation with other policy fields should be an important element. This was also clearly stated in the communication of the Poole Workshop on coastal zone management. Sufficient attention should be paid to:

- principles of environmental policy, such as: sustainability, best available technology, best available practice, the principle of avoidance, etc.
- procedures to assess activities, both on national and on Community level, with respect to their effects regarding coastal conservation (e.g. by using EIA)
- the economic and social aspects of conservation measures, for instance within the framework of the 'wise-use' concept.

The EC document "Europe 2000 Outlook for the development of the Community's territory", regarding regional policy and spatial planning, is to be discussed at the informal meeting of Ministers, 18-19 November in the Netherlands. Mutual consultation on this document should be achieved.

Coordination between potential agents

Coordination of activities between potential agents should be organized on various levels. Special attention should be paid to the coordination between Community actions and national, regional or local activities. A good example in this respect is the trilateral government cooperation for the protection of the Wadden Sea.

Coordinated application of various instruments

Another important principle should be the coordinated application of different instruments on the same objectives, e.g. by supporting the designation of an area by purchasing, by financing management and by local awareness programmes.

Implementation

At this moment insufficient implementation appears to be an important issue in EC conservation policy. Therefore special attention should be paid to ensure the implementation of the strategy through:

- establishment of clearly formulated priorities and criteria
- check on the implementation of different measures, including monitoring of results both at the EC-level and at a national level
- support of an EC coastal conservation policy by sufficient staffing of the responsible directorates of the European Commission.

Financial means

A coastal conservation strategy and action plan should have an adequate financial basis in order to achieve its goals. The discussion with regard to the Habitat Directive shows that considerable amounts of money are needed to achieve an adequate protection of the European natural heritage. Especially with regard to financial aspects the subsidiarity principle has to be taken into account. Financial support to member states should consist mainly in the provision of additional funds for projects and measures of Community interest.

A financial elaboration should serve two primary goals:

- sufficient financial support of projects carried out by member states
- direction according to priorities, by establishment of clear criteria to financial support.

The financial means could be used to stimulate:

- purchase projects (e.g. for Special Protection Areas in core areas)
- support of wise use (e.g. traditional use in Environmentally Sensitive Areas or 'green' tourism)
- ecological rehabilitation projects
- projects in the field of awareness building, information and education, training and research
- monitoring projects.

Creation of a coastal ecological network

As the ecological base of a European coastal conservation strategy and action plan the set-up of a coastal ecological network is suggested. This would also an elaboration of the 'Nature 2000'-concept, mentioned in the proposed Habitat Directive. An important task for the European Communities and its member states would be the defining of a general outline of an ecological network for Community coasts.

The following planning-instruments may be relevant for the various elements of the network.

Ecological core areas could be established or maintained through the coordinated application of existing instruments, such as:

- legal protection by designation as Special Area of Conservation within the framework of the proposed Habitat Directive and/or Bird Directive and national conservation laws
- financial support for acquisition and management of the same areas through ACNAT Regulation
- management as Environmentally Sensitive Areas, supported by EC- and national funds.

The positive effects of establishment of core areas would in many cases be much stronger if it were supported by specific environmental measures, by monitoring and by informati-

on and education projects in the same areas. Furthermore, where possible, a combination of conservation and economic interests should be aimed at.
Ecological rehabilitation areas could be established through financial support for the discontinuation or the substantial reduction of present use and for reconstruction and management. In some cases rehabilitation might be part of regional development programmes, for instance in touristic development. In this way ecological rehabilitation may also be supported by other parties, both technically and financially.
Ecological landscape features could be established within the framework of integrated coastal zone management, using physical planning and environmental instruments.

To support the creation of a coastal ecological network the following general measures could be worked out in the strategy and action plan:
- set-up of species protection-plans for important coastal organisms (e.g. marine turtles, threatened colony birds, Monk Seal), also to be used in the planning of the coastal ecological network;
- planning of monitoring and research on coastal conservation topics;
- initiating general information programmes, education and training projects on coastal conservation topics.

12. Legal base of a Coastal Conservation Strategy and Action Plan

The European coastal conservation strategy and action plan should be a part of the strategy for integrated coastal zone management, which is at present being prepared by the European Commission.
To enable a prosperous start of the conservation activities, the strategy and action plan may in addition be specified as a strategic plan within the 5th EC Action Programme on the Environment.

13. Final remarks

The European coastal zone is a most valuable and vulnerable ecosystem, both in environmental and in economic respect. Notwithstanding the initiatives that have been developed in the field of environmental protection, conservation and integrated management by European countries, the European Communities and other international bodies, many problems have to be solved.
In this paper suggestions have been made to set up a European coastal conservation strategy and action plan to stop the process of deterioration of the European coasts and to start the process of ecological rehabilitation.
The most important elements of this strategy and action plan would be:
- elaboration of a coastal conservation policy within the framework of an integrated coastal zone management programme
- strengthening of the coordination of coastal conservation with other policy fields
- development of a coherent strategy based on the concept of a coastal ecological network, consisting of core areas, rehabilitation areas and landscape features
- clear priorities, adequate funding and elaboration of actions on a project level, including monitoring of the state of the coastal environment and set-up of information

and awareness building campaigns
- strengthening of the cooperation between EC member states, European Commission and other important international bodies, such as the Council of Europe OECD and UNEP.

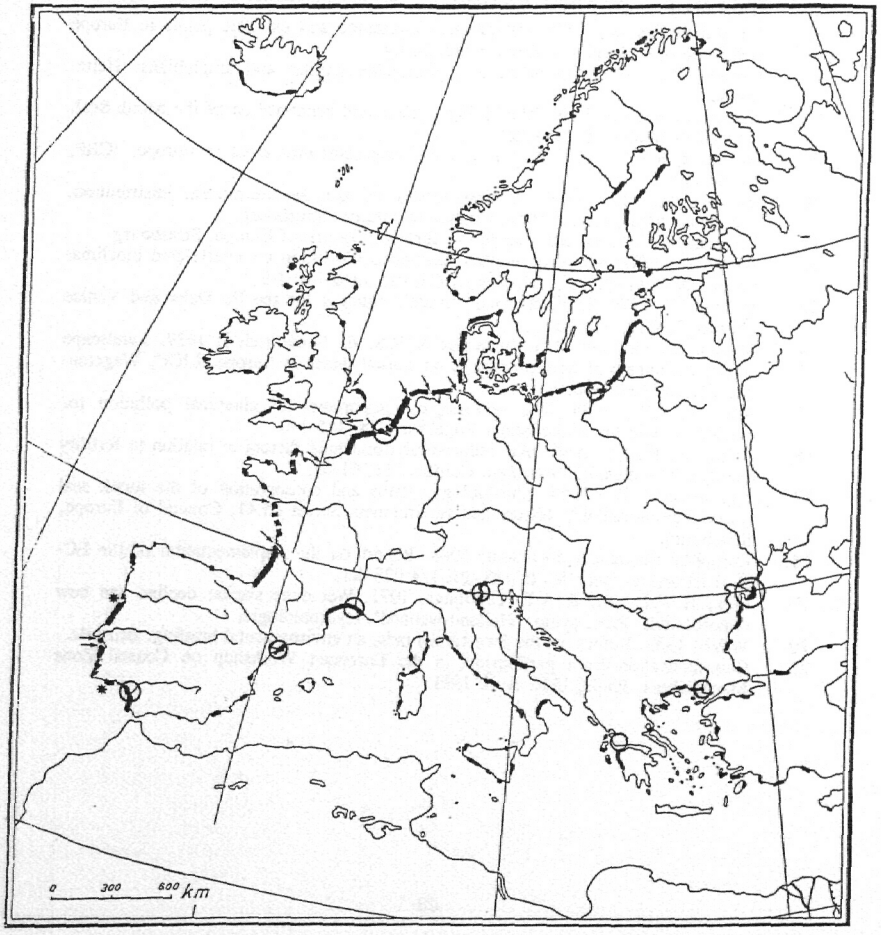
At this stage, no conclusive answers can be given to all questions raised in this paper. At the European Coastal Conservation Conference 1991 the suggested elements would have to be discussed and worked out in further detail, taking into account the point of view of all parties concerned.
It is clear, however, that further steps resulting in practical actions, are urgently needed. It is hoped that considerable progress in this respect will be made during this conference.

References

1. COM(86)571 final: Communication from the Commission to the Council. Integrated planning of coastal areas: Its role in Community environment policy.
2. Proposal Habitat Directive, 1991. Annex I.
3. Marchand, M. & H.A. Udo de Haes, eds., 1991. The people's role in wetland management. Proceedings of the international conference on wetlands. Leiden, the Netherlands, 5-8 June 1989. Centre for Environmental Studies, Leiden.
4. Gehu, J.M., 1985. European dune and foreshore vegetation. Nature and Environment series no. 32. Council of Europe, Strasbourg.
5. Bijlsma, J.W.J., R.E.H. Breuer, H.G. Jansen, H. Posthuma, J.C. van den Roovaart, P. van Schooten, B. Verhoeve, 1991. European coastal management. UBM Report no. 1991/2. UBM, Leiden.
6. Council of Europe, 1983. List of rare, threatened and endemic plants in Europe (1982 edition). Council of Europe, Strasbourg.
7. Corbett, K., 1989. Conservation of European reptiles and amphibians. Helm, London.
8. Council of Europe, 1989. The biology, status and conservation of the Monk Seal. Council of Europe, Strasbourg.
9. Grimmett, R.F.A., & T.A. Jones, 1989. Important bird areas in Europe. ICBP, Cambridge.
10. Groombridge, B., 1990. Marine turtles in the Mediterranean: distribution, population status, conservation. Council of Europe, Strasbourg.
11. Dijkema, K.S., 1984. Salt marshes in Europe. Council of Europe, Strasbourg.
12. Bach, W., 1987. Scenario analysis. European Workshop on interrelated bioclimatic and land use changes. Volume A, Climate scenarios: 1-9.
13. Sestini, G., 1989. Implications of climatic changes for the Po Delta and Venice Lagoon. UNEP, Athens.
14. Meulen, F. van der, P.D. Jungerius & R.S. de Groot (eds.), 1989. Landscape ecological impact of climatic change on coastal dunes in Europe. LICC, Wageningen/Utrecht/Amsterdam.
15. Koeman, J.H., 1985. The toxicological importance of chemical pollution for marine birds in the Netherlands. Vogelwarte 28, 145-150.
16. Reijnders, P.J.H., 1984. Man-induced environmental factors in relation to fertility changes in pinnipeds. Environm. Conserv. 11, 61-65.
17. Marchessaux, D., 1989. The biology, status and conservation of the monk seal (monachus monachus). Nature and Environment Series no.41. Council of Europe, Strasbourg.
18. European Parliament document, 1988. Report on the implementation of the EC-Bird Directive. Doc. A2-181/88, PE 124.028 def.
19. Dijk, H.W.J. van, & A.P. Grootjans, 1991. Wet dune slacks: decline and new opportunities. Proc. symp. 'Holland-wetland'. Hydrobiologia.
20. WWF, 1989. Reform of the Structural funds, an environmental briefing. Brussels.
21. Communication from participants in the European Workshop on Coastal Zone Management, Poole, U.K. April 1991.

GENERAL DISTRIBUTION OF SAND DUNE COASTS, RIVER DELTA'S, RIA'S AND ESTUARIES IN EUROPE (by EUCC, from various sources, incl. Géhu 1985)

- sand dune coast
- ria
- river delta
- estuary



BIJLAGE 1

DECLARATION OF THE EUROPEAN COASTAL CONSERVATION CONFERENCE 1991, 19-21 NOVEMBER 1991, THE HAGUE

The European Coastal Conservation Conference 1991 was held at The Hague, the Netherlands, from 19 to 21 November 1991. The conference was organized by the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, the Netherlands, and the European Union for Coastal Conservation (EUCC), under the auspices of the European Commission and the Secretary-General of the Council of Europe.
The conference brought together national delegations from Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom; delegations from the European Commission, the Council of Europe, the O.E.C.D, the C.R.P.M. and the regional authority of Sardinia; and experts and non-governmental organizations from eight EC-countries and Turkey.

THE PARTICIPANTS OF THE CONFERENCE

CONCLUDE:

- that there is an urgent need to adopt and implement a European strategy for integrated planning and management of all European coastal zones based on the principles of sustainability and sound ecological and environmental practice,
- that conservation and sustainable use of coastal zones is one of the fundamental aspects of such a strategy and that accordingly high priority should be given to specific action to implement this,
- that this strategy should be applied to the coast as a single coherent system including the coastal waters and estuaries and the land directly or indirectly influenced by and influencing the coastal zone;

furthermore,

RECOGNIZING

that the European coastal zone is a fragile and vital common heritage, and that it is essential that its biological diversity, landscape value, environmental quality and its capacity to sustain life, health, economic activities and social wellbeing are safeguarded;

that coastal erosion and the expected accelerated sea level rise underline the importance of a broad natural coastal zone;

that important European marine fishery resources depend on the conservation of the coastal environment;

CONSIDERING THAT:

The European coastal zone is currently experiencing an acute environmental crisis which is directly threatening the ecological, cultural and environmental qualities, showing in:

* degradation and loss of major parts of the coastal ecosystems;
* the severe decline of many plant and animal communities and of endangered species, including Monk Seal, sea turtles, most colonial bird populations and Posidonia communities;
* environmental pollution with serious effects on marine, aquatic and terrestrial ecosystems;
* a loss of many important cultural and historic values;

the deterioration of the coastal zone undermines the possibilities for sustainable use and development of these areas, such as tourism, fisheries, coastal defence and various forms of traditional use;

a key to sustainable use and development of coastal zones lies in the full integration of economic, physical planning and environmental policies

the Committee of Ministers of the Council of Europe already in 1973 had emphasized in Resolution (73)29 on the protection of coastal areas that:

- a considerable part of Europe's coasts is in a critical condition owing to extremely serious biological degradation and aesthetic disfigurement caused by the indiscriminate siting of buildings, industry and tourist facilities in coastal areas;
- the situation is liable to deteriorate still further in the future, having regard on the one hand to the scarcety of coastal areas and the vulnerability of the seashore, and on the other hand to the increasing concentration of human activities in those areas;

an integrated approach to solve environmental conflicts in coastal zones has been called for in the Third and Fourth Environmental Action Programmes of the European Communities adopted by decisions of the Council of Ministers; by the Conference of Peripheral Maritime Regions in its European Coastal Charter published in 1981; by a Resolution of European Parliament in 1982; by the Commission of the European Communities in a Communication to the Council in 1986; by the Environment Ministers of the OECD in 1991, who have identified coastal zones and oceans as being areas where improved policy integration through integrated resource management strategies and comprehensive land use planning is required;

ACKNOWLEDGING

the importance of the Conventions of Bern, Bonn, Ramsar and Barcelona, the EC-Bird Directive, the MEDSPA, NORSPA and ACNAT Regulations and the proposed EC-Habitat Directive and LIFE Regulation also for conservation and management in the European coastal zone;

the various important initiatives on coastal conservation and management undertaken by national governments as well as regional and local authorities;

recognizing, however, that all international and national initiatives and measures during the last two decades did not sufficiently prevent a further loss of environmental and ecological qualities and of potentials for sustainable economic development, referring in this respect to the conclusions of the European Workshop on Coastal Zone Management held in Poole, U.K., in April 1991;

acknowledging - with regard to coastal areas - the importance of priority action towards:

* the improvement of planning, ensuring the sustainability of all developments in the coastal zone, noting that the objectives of sustainability should be implemented through an integrated approach
* the conservation and sustainable use of coastal areas, which are particularly sensitive to environmental threats both from terrestrial and from sea based developments
* the abatement of marine and coastal water pollution,
* the conservation of coastal ecosystems and habitats, including marine areas, their wild flora and fauna and their specific ecological relations which have an important transborder character and international dimension
* the conservation of remaining stretches of undeveloped natural coastline,
* restoration of natural coastlines and of vital ecological relations,
* promoting environmentally and ecologically beneficial forms of land use.

considering that a European approach is to be recommended, especially because of:

* the fact that the European coastal zone is a coherent ecological system;
* the similarity in the problems facing the environment of the European coastline, while taking into consideration the specific character of the arious countries and regions;
* the European, sometimes even global, scale of many of these problems;
* the need to take the vulnerability of the coastal environment more explicitly into account in European policies, especially the regional, agricultural, fishery and transport policies;
* the opportunities to stimulate and support European countries in coastal conservation and management and to exchange information and experience within a European framework;

* the EC fishery policy, which will from the year 2003 also include coastal waters;

AGREE THAT:

It is a priority to ensure that further use and development of coastal resources are sustainable;

There is an urgent need to adopt and implement a European strategy for integrated planning and management of all European coastal zones, which:
* is based on sustainability and on sound environmental and ecologic principles such as the carrying capacity and the precautionary principle.
* enables the quality of the coastal zones to be safeguarded, improved and where necessary restored for present and future generations;
* elaborates the sustainable use concept, taking into account the essential properties of the ecosystems;
* recognizes the strong ecological and environmental relations between the terrestrial and marine components of the coastal zone;
* encourages the necessary coordination and partnership between all levels and actors concerned, in order to promote integrated planning and management of all coastal zones, acknowledging the importance of governmental and non-governmental institutions and organizations;
* provides for coordination of local and regional developments in order to achieve sustainability by a management approach which integrates European and national environment and conservation policies;
* gives a high priority to the special environmental and ecological aspects of coastal zones in relevant policies and actions at all levels, from local to European;
* provides a basis for adequate funding and an elaboration of actions on a programme and project level, including monitoring of the state of the coastal environment and the establishment of information and awareness building campaigns;
* sets standards and promotes innovative solutions to abate pollution affecting the coastal zone;
* aims to strengthen the integration of coastal conservation with other policy fields, using clear criteria and an appropriate impact assessment, especially for agricultural and regional development programmes;
* aims to strengthen the cooperation between European countries, the European Commission, the Council of Europe and other international organizations;

This comprehensive European strategy and action plan should promote a wide range of activities:
* data acquisition, analysis, presentation and exchange of relevant coastal information and monitoring of activitaties and their environmental consequences as a basis for policy making, at the European level;

* awareness raising campaigns, training and education programmes, involving appropriate and specialized non-governmental organizations;
* development at the national, regional and local levels of strategic plans for the coastal zones, allowing the establishment of priorities and objectives for development in accordance with the environmental carrying capacities of the coastal zones concerned, and involving the broadest possible public participation at each step of the plan preparation. These plans will specify the use of the main sectors of the coastal zone and, in particular, will delimit the areas most sensitive form an ecological, environmental, cultural and aesthetic point of view; special considerations must be given to conservation measures for coastal areas of European and world-wide importance for ecology, geomorphology, landcape or cultural values, such as acquisition, legal protection and conservation and rehabilitation projects;
* initiation at the appropriate levels of an integrated management process for the implementation of the priorities of the strategy;

and provides a framework for conservation and sustainable use with the following elements:

* the elaboration of a coastal ecological network consisting of core areas, rehabilitation areas and landscape features as a further extension of the EC Habitat Directive and the Bern Convention network of biogenetic reserves;
* the elaboration of a sustainable use concept specifically for the core areas;
* the establishment of species protection plans for endangered coastal and marine flora and fauna, both within and outside protected areas;

Three types of policy should support the European coastal strategy:

* financial and economic instruments to assist national, regional and local initiatives towards integrated planning and management, including sustainable use of coastal areas and the establishing and managing of reserves
* legal instruments to facilitate the elaboration and the monitoring of the coastal zone strategy
* communicative instruments

whilst ensuring that the existing European community programmes support, rather than detract from sustainable use of the coastal zone;

Economic development should primarily be directed at quality improvement of existing areas rather than extension into new areas;

AND RECOMMEND:

the EUROPEAN COMMISSION

* to prepare a Community strategy for integrated coastal zone management, which will provide a framework for conservation and sustainable use;

* to incorporate this initiative in the 5th EC Environmental Action Programme and to take it into account in the future implementation of the structural funds;
* to review the environmental impact of existing EC policies and programmes on the coastal zone, to incorporate environmental assessment in policies, plans and programmes and to consider alternatives that better achieve environmental objectives;

the EUROPEAN COUNCIL
* to adopt, as an urgent measure, the proposed EC Habitat Directive;

the COUNCIL OF EUROPE
* to continue its important role with respect to coastal conservation, especially with regard to information and awareness building and to develop initiatives to enlarge to all its member states a coastal conservation strategy taking into account also the principles outlined in Recommendation (85)18 on the management policy for the maritime regions;

the GOVERNMENTS of all coastal states
* to develop strategic plans for sustainable use and integrated management of their coastal zones, within the framework of the European strategy and to develop additional conservation measures for coastal areas of European importance for ecological, geomorphological, esthetic and cultural values;

all REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES
* to elaborate strategic plans for sustainable use of their coastal zones and to take appropriate measures to arrest the deterioration of ecological and cultural values of coastal areas in their territory and where possible to restore and develop these values;

all relevant AGENTS to cooperate closely in this respect and to take urgent and concerted action to prevent further environmental degradation and loss of ecological and cultural values and to stimulate a sustainable economic development and use of the coastal zones.

Thus defined and adopted,

The Hague, 20 November 1991,

BIJLAGE 2

EVALUATIE NATUURBESCHERMINGSBELEID EG-KUSTEN

B. Verhoeve en C.T.M. Vertegaal

Inhoud

1.	Belangrijkste internationale overeenkomsten	31
	1.1 Mondiaal	31
	1.2 Raad van Europa	32
	1.3 Overige Europese initiatieven	33
	1.4 Conclusies	33
2.	Europese Gemeenschap	34
	2.1 Mogelijkheden van het EG-milieubeleidsinstrumentarium	34
	2.2 Evaluatie van het EG-milieubeleid tot nu toe	34
3.	Lidstaten	37
	3.1 Inleiding	37
	3.2 Soortsbescherming	37
	3.3 Gebiedsbescherming	38
	Noten	41
	Bijlage: Overzicht Ramsar-sites EG-lidstaten	42

1. Belangrijkste internationale overeenkomsten

1.1 Mondiaal

Man and Biosphere Programme (MAB) 1970 (UNESCO)

Het UNESCO 'Programme on Man and the Biosphere' heeft in wezen betrekking op de ecologische aspekten van de interactie van de mens met zijn terrestrische en aquatische omgeving.
Het doel is een wereldwijd netwerk van reservaten te creëren. Van de veertien onderzoeksthema's hebben de volgende betrekking op kustgebieden:

- Thema 2: Ecologische effekten van verschillende vormen van landgebruik en beheer op gematigde en mediterrane bossen.
- Thema 5: Ecologische effekten van menselijke aktiviteiten op de waarde van meren, moerassen, rivieren, delta's, estuaria en kustgebieden.
- Thema 7: Ecologie en rationeel gebruik van eilandecosystemen.
- Thema 9: Ecologische voorspelling van de gevolgen van gebruik van pesticiden en kunstmest op terrestrische en aquatische ecosystemen.

Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat 1971

De belangrijkste aktiepunten die de deelnemende partijen hebben afgesproken zijn:
De deelnemende partijen zullen relevante wetlands binnen hun territoriale grenzen aanwijzen ten behoeve van opname in een lijst van wetlands van internationale betekenis (art. 2.1). Zij zullen de bescherming van deze wetlands bevorderen en reservaten instellen zowel in wetlands die in deze lijst zijn opgenomen als in overige gebieden (art. 4.1).

Convention of Washington on International Trade in Endangered Species of Flora and Fauna (CITES) 1973

Dit verdrag is opgesteld om de internationale handel in bedreigde plant- en diersoorten aan banden te leggen door het instellen van een vergunningsysteem voor import en export van deze soorten.

Convention on the protection of the World Cultural and Natural Heritage 1975

Deelnemende landen dienen belangrijke gebieden te inventariseren en deze aan te melden bij de World Heritage Comittee.

Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas 1982, to the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution (UNEP)

De deelnemende landen, waaronder de EG sinds 1986, zijn overeengekomen mariene gebieden te beschermen die belangrijk zijn voor het behoud van natuurlijke hulpbronnen en natuurgebieden in het Mediterrane gebied (art. 1), beschermde gebieden in te stellen en aktiviteiten te ontplooien die noodzakelijk zijn om deze gebieden zo snel mogelijk te beschermen en te herstellen.
In 1987 is het protocol nader uitgewerkt met richtlijnen voor selektie, instelling, beheer en informatieverschaffing met betrekking tot beschermde mariene gebieden en kusten in

het Middellandse Zeegebied.

Bonn convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals 1979

De deelnemende landen, waaronder de EG sinds 1982, dienen m.b.t beschermde soorten die zich binnen hun territoriale grenzen bevinden noodzakelijke maatregelen voor bescherming en beheer van deze soorten te nemen in het gehele geografische gebied waar deze soorten verblijven.

International list of National Parks and Protected Areas 1982 (IUCN)

Alleen gebieden die voldoen aan door de IUCN gestelde criteria worden op deze lijst geplaatst. Er worden vier categoriëen onderscheiden, die verschillen qua beschermingsstatus.

1.2 Raad van Europa

Resolution (65)6 on the European Diploma for certain protected landscapes, reserves and natural features

Het Europese Diploma wordt toegekend op grond van de internationale, en in het bijzonder de Europese betekenis van een gebied, beschermingsstatus, bedreigingen en beheerskosten. Gebieden met een Europees Diploma staan onder toezicht van de Raad van Europa, die aanbevelingen kan doen met betrekking tot het beheer.

Resolution (73)29 on the protection of coastal areas

In deze resolutie wordt aan de lidstaten aanbeveling gedaan de ontwikkeling van de kustzone goed te reguleren, speciale maatregelen te nemen om de kust te beschermen tegen erosie en landverschuivingen, regelmatige inspecties in te stellen en het publiek van informatie te voorzien.

Resolution (76)17 on the European Network of Biogenetic Reserves

Volgens deze resolutie dienen lidstaten een inventaris op te stellen van de verschillende typen habitats en ecosystemen binnen hun territoriale grenzen.

Bern Convention on the Conservation of Wildlife of Europe's Natural Environment 1979

Deelnemende staten, waaronder de EG sinds 1982, dienen, indien noodzakelijk, hun wetgeving aan te passen en te versterken ten einde de biotopen van belangrijke soorten te beschermen door middel van instelling van beschermde gebieden op basis van afdoende wettelijke mogelijkheden en, indien noodzakelijk, gebieden onder de werking van relevante internationale instrumenten te brengen. De deelnemende staten dienen de volledige bescherming van aangewezen beschermde biotopen te garanderen.

Recommendation (85)16 on salt marshes and coastal dunes

Overwegend dat zoutmoerassen en kustduinen tot de meest kwetsbare en bedreigde ecosystemen in Europa behoren beveelt de Raad van Europa de regeringen van de lidstaten aan een effectieve bijdrage te leveren aan behoud en bescherming van zoutmoerassen en kustduinen.

Recommendation (85)18 concerning planning policies in maritime regions

In dit document wordt door de Raad van Ministers de aanbeveling gedaan integrale strategieën voor kustplanning te ontwikkelen en op Europees niveau grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen.

1.3 Overige Europese initiatieven

The European Natural Sites Twinning Programme 1987

Dit programma heeft tot doel gebieden met gelijke ecosysteemtypen, beheer of doelstellingen met elkaar te verbinden. Verbinding kan letterlijk plaats vinden in het geval van aangrenzende gebieden ten einde één groot gebied te creëren, of figuurlijk door uitwisseling van ervaring en informatie.

The Environmental Programme for the Mediterranean (EIB) 1988

Dit programma financiert planvorming en management van kustontwikkeling, bescherming van ecologisch kwetsbare gebieden, in het bijzonder wetlands, zeegrasvelden en habitats van migrerende soorten, en de bescherming van cultureel erfgoed door beheersmaatregelen.

Recommendation on management in the Mediterranean coastal zone: coastal land use (OECD)

1.4 Conclusies

Instrumenten als resoluties en aanbevelingen die worden gebruikt door internationale organisaties hebben geen verplicht karakter. Er kunnen geen sancties worden genomen indien lidstaten niet volgens de inhoud van deze instrumenten handelen. Het blijft daarom twijfelachtig of lidstaten ook werkelijk aktie zullen ondernemen.
Conventies daarentegen hebben in theorie wel een bindend karakter voor staten die de conventie hebben geratificeerd (art. 54-64, Verdrag van Wenen, 1969). In de praktijk is er echter geen garantie dat lidstaten aan deze verplichtingen zullen voldoen. Er kunnen geen sancties worden toegepast omdat het Internationale Hof van Justitie zeer beperkte bevoegdheden heeft (art. 34 en 36.2, Statuut van het Internationale Hof van Justitie) en de meeste internationale organisaties slechts een beperkt budget hebben om hun initiatieven uit te voeren.
Geconcludeerd kan worden dat het meest toegepaste instrument, aanwijzing van gebieden onder internationale conventies, op zich zelf een onvoldoende krachtig instrument is voor een effectieve natuurbescherming.

2. Europese Gemeenschap

2.1 Mogelijkheden van het EG-milieubeleidsinstrumentarium

In vergelijking met andere internationale organisaties wordt de Europese Gemeenschap gekenmerkt door een aantal eigenschappen, die de EG in theorie tot een bij uitstek geschikt lichaam maken voor internationaal milieubeleid.
Deze eigenschappen zijn:

- Bestuurlijke en wetgevende mogelijkheden
  De EG is een supranationaal lichaam met reële bestuurlijke en wetgevende mogelijkheden. Het EG-instrumentarium heeft een relatief dwingend karakter. De Europese Commissie kan kwesties voor het Europese Hof van Justitie brengen, waarbij lidstaten verplicht zijn te verschijnen. Lidstaten zijn verplcith uitspraken uit te voeren.
- Financiële middelen
  De EG beschikt over aanzienlijk ruimere middelen dan andere intenationale organisaties.
- Integratie van beleidvelden
  Binnen de overkoepelende EG-strukturen bestaan mogelijkheden het milieubeleid te integreren in andere beleidsvelden.

2.2 Evaluatie van het EG-milieubeleid tot nu toe

Bestuurlijke en wetgevende mogelijkheden

Hoewel het nationale milieubeleid in de meeste lidstaten zeker een positieve impuls heeft gekregen vanuit de EG-regelgeving, heeft de bestuurlijke en wetgevende macht van de EG in de praktijk niet geleid tot een nauwgezette uitvoering van het EG-natuurbeschermingsbeleid.
Geconstateerd kan worden dat de milieuwetgeving in bijna alle lidstaten zeer matig wordt geïmplementeerd.
De oorzaken hiervan liggen zowel op het niveau van de de EG als van de lidstaten. Voor de situtaie in de lidstaten wordt verwezen naar par. 3. Oorzaken op EG-niveau hebben betrekking op:
a. instrumentarium
b. controle en handhaving.

a. instrumentarium
Binnen de instrumenten die door de EG worden toegepast in het milieu- en natuurbeschermingsbeleid spelen verordeningen een ondergeschikte rol. Het belangrijkste instrument bij milieuregelgeving is de richtlijn.
Een richtlijn is weliswaar bindend t.a.v. de resultaten die moeten worden bereikt, maar laat nationale autoriteiten de keuze van vorm en methoden (art. 189, EEG).
Dit betekent dat richtlijnen in nationale wetgeving geïmplementeerd moeten worden. Het succes hangt dus af van de manier waarop ze worden geïmplementeerd en toegepast door lidstaten.
In het algemeen geschiedt de omzetting in nationale wetgeving relatief nauwgezet, hoewel vaak traag.
M.b.t. natuurbescherming geldt de **Vogelrichtlijn** als een slecht voorbeeld. In mei 1986 waren van de 1000 gebieden met prioriteit er slechts 48 als beschermd gebied aangewezen en als zodanig aan de Commissie gerapporteerd.[1)]

b. controle en handhaving

Ernstige problemen doen zich voor bij implementatie en uitvoering in de praktijk. Dit geldt algemeen voor nationale milieuwetgeving. De wetgeving biedt voldoende instrumenten voor een adequaat natuurbeschermingsbeleid, maar de uitvoering en handhaving is zeer matig (zie par. 3). Dit geldt dus ook voor de in nationale wetgeving omgezette Europese regelgeving.

Gebrekkige controle op uitvoering en naleving door de EG zelf, versterkt deze situatie. De Europese milieuwetgeving ontbeert een adequaat rechtsbeschermings- en handhavingssysteem.

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de controle op de toepassing van EG-recht in de lidstaten (art. 155, EEG). De Commissie heeft echter geen zelfstandige onderzoeksbevoegdheden op het grondgebied van de Lidstaten. Dat is een zaak van de lidstaten (art. 5 en art. 130R.4, EEG). De Commissie heeft bovendien geen inspectieapparaat dat controles kan uitvoeren.

Zij kan alleen controleren via de procedure van art. 169, EEG. De procedure houdt in dat de Commissie een lidstaat voor het Hof kan dagen als zij meent dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. In de praktijk is een klachtenprocedure ontwikkeld voor individuele burgers. Het aantal klachten is de laatste jaren snel gestegen, van 11 klachten in 1984 tot 460 in 1989.[2)]

Op dit moment is sprake van overbelasting van de Commissie. Het aantal commissieleden dat bevoegd is voor het behandelen van de klachten en voor de controle in het algemeen, is ontoereikend. Bovendien heeft de Commissie formeel niet de mogelijkheid prioriteit te geven aan bepaalde klachten, bijvoorbeeld die waar belangrijke natuurbelangen op het spel staan. Een uiterst trage behandeling van de klachten is het gevolg.

Uit een rapport van de Commissie over controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht[2)] is gebleken dat per 31 december 1989 voor 362 gevallen een inbreukprocedure gestart is. In 60 gevallen was de richtlijn niet omgezet (of was hierover geen verslag uitgebracht aan de commissie). In 90 gevallen is sprake van slechts gedeeltelijke omzetting en in 213 gevallen van niet-correcte omzetting of toepassing. In 129 gevallen betrof het de sector natuurbescherming.

Veroordeling van het Hof kan enkel afgedwongen worden door middel van art. 171, EEG, dat de lidstaten verplicht maatregelen te nemen om de verplichting na te komen. Echte dwangmiddelen, zoals bijvoorbeeld een dwangsom, bestaan niet. Gelukkig schijnt de bereidheid tot uitvoeren van veroordelingen van het EC Hof van Justitie, en in het bijzonder voor de sector milieu, in het algemeen groter te zijn dan in het internationale circuit.[3)]

De laatste jaren kan echter worden geconstateerd dat juist in de milieusector een stijgend aantal arresten van het Hof van Justitie niet gerespecteerd wordt. België en Italië zijn hier de koplopers. Het gaat hier niet om arme lidstaten; zij zijn bovendien reeds vanaf het begin lid van de EG, en hebben geen periode van aanpassing aan een nieuw corpus van regels moeten doormaken zoals sommige jongere lidstaten. De semi-federale staatsstructuur in beide landen verzwaart de gewone problemen inzake toepassing en controle van het gemeenschapsrecht.[4)]

Financiële middelen

Hoewel het EG-budget in zijn totaliteit veel groter is dan van andere internationale organisaties is het budget voor milieubeleid in het algemeen en voor natuurbescherming in het bijzonder zeer bescheiden.

Op het totale budget in 1991 van 55,5 miljard ECU bedraagt de post milieu ca. 100 miljoen ECU, waarvan ca. 10 miljoen ECU voor ACNAT[5].

Integratie van beleidvelden

De integratie van beleidsvelden laat nog veel te wensen over. Belangrijkste voorbeeld is de slechte coördinatie tussen het regionaal ontwikkelingsbeleid en het milieubeleid. Veel Europese kusthabitats worden bedreigd door projekten die gedeeltelijk worden gefinancierd met behulp van EG-fondsen. Klachten hierover bereiken Brussel vanuit vele delen van Europa. Ze hebben zowel betrekking op projekten die gesubsidieerd worden op grond van nu geldende regelingen als op projekten die voortvloeien uit oudere programma's, die nog steeds in werking zijn, zoals de Integrated Mediterranean Programmes (IMP).

Een goed voorbeeld hiervan vormt de situatie in **Griekenland**. In de opzet van het EG-hulpprogramma voor Griekenland worden de belangrijkste milieuproblemen van het land erkend, zoals stedelijke luchtvervuiling en de vernietiging van bergbossen.
Eén van de belangrijkste milieuproblemen wordt echter niet genoemd. Dit betreft de aantasting en vernietiging van een aantal van de meest waardevolle Griekse wetlands. De belangrijkste oorzaken zijn:
- verslechtering van de watervoorziening als gevolg van de aanleg van reservoirs en dammen
- vervuiling vanuit stedelijke, industriele of agrarische bronnen
- ontwateringsmaatregelen, vooral ten behoeve van landbouw.

De omvang van de huidige bedreigingen kan worden beoordeeld aan de hand van een reeks klachten in de afgelopen jaren door Griekse milieu-organisaties bij de Commissie. De kerngebieden (zone A) van negen belangrijke wetlands (waarvan acht kustgebieden), officieel aangewezen als Special Protected Area en Ramsar-gebied, worden bedreigd door bebouwing of ontwikkelingsprojekten. Hieronder bevinden zich de bouw van een waterkrachtcentrale, de aanleg van vijf viskwekerijen, een groot hotelcomplex en de ontwatering van een lagune, waardoor een waardevol zoutwatersysteem veranderd is in een zoetwatermeer.
Enkele van deze projekten zijn waarschijnlijk mede gefinancierd vanuit de Struktuurfondsen.
Een voorbeeld hiervan is de aanleg van een palingkwekerij en twee andere aquacultures in de zoutmoerasssen van de Golf van Amvrakikos in westelijk Griekenland. Hoewel een milieustudie uit 1986, die door de Commissie werd gefinancierd, sterk gekant was tegen nieuwe kwekerijen, wordt gemeld dat in 1988 bijna drie miljoen ECU uit EG-fondsen is geïnvesteerd in de palingkwekerij en een onbekend bedrag uit de IMP-fondsen in de twee aquacultures.
Een ander voorbeeld in Griekenland betreft de bouw van een scheepssloperij in Messolonghi.

In **Schotland** is een plan in opspraak geraakt dat, met steun uit de Regionale Fondsen, voorzag in de aanleg van en lange pijp voor de lozing van onbehandeld rioolwater. Lokale organisaties zijn zeer bezorgd over de effekten op voorplantigsgebieden van dolfijnen, die dichtbij het eind van de voorgestelde pijp zijn gelegen. In dit geval zijn de EG-subsidies opgeschort in afwachting van een Milieu Effekt Rapport.

De beoordeling doorde Commissie van plannen, programma's en projekten die door de lidstaten worden ingediend leidt tot grote problemen. Alle voorgestelde projekten zouden grondig gecontroleerd moeten worden op eventuele milieu-effekten. Een zorgwekkende

zaak is de zeer beperkte omvang van het Directoraat-Generaal voor Milieuzaken en Nucleaire Veiligheid (DG XI) en het kleine aantal mensen dat beschikbaar is om de milieu-aspekten van de ingediende voorstellen te beoordelen. De Wereldbank in Washington heeft tegenwoordig een milieuafdeling met ruim veertig medewerkers. Dit is bijna tien keer zoveel als het aantal mensen bij de betreffende afdeling van het DG voor Milieuzaken en Nucleaire Veiligheid.[6]

3. Lidstaten

3.1 Inleiding

De meeste Lidstaten voeren geen kustspecifiek beleid. Daarom wordt in deze bespreking voornamelijk het natuurbeschermings- en ruimtelijke ordeningsbeleid onderzocht. Er zijn wel voorbeelden te vinden van beleidsinstrumenten die zich specifiek op de kust richten. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop door de Franse overheid van waardevolle natuurgebieden aan de kust en de Spaanse Kustwet, die een bouwverbod oplegt voor de eerste 100 meter van de kustzone. Deze voorbeelden komen hieronder nog aan bod.
Paragraaf 3.2 onderzoekt welke wettelijke mogelijkheden bestaan voor soortsbescherming. Tevens wordt onderzocht hoe het gesteld is met uitvoering en handhaving. Paragraaf 3.3 en 3.4 doen respectievelijk hetzelfde voor de gebiedsbescherming en ruimtelijke ordening. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 gepoogd de oorzaken van de relatief slechte uitvoering en handhaving op een rijtje te zetten. Paragraaf 3.6 geeft conclusies en aanbevelingen.

3.2 Soortsbescherming

Instrumentarium

Over het algemeen is er afdoende wetgeving met betrekking tot soortsbescherming.
Een uitzondering vinden we in **Italië**, waar de jachtwetgeving in strijd is met de Vogelrichtlijn. De Wet Pacini-Fiocchi 968 uit 1977 (gewijzigd in 1979 en 1982) houdt bijvoorbeeld geen jachtverbod op de Tureluur in. Het jachtseizoen opent op 18 augustus en sluit op 10 maart. Dit is een te lange periode en omvat de broedtijd. Op dit ogenblik is een nieuwe Jachtwet ter discussie in het Italiaanse Parlement. Het jachtseizoen zal aangepast worden.[8]
Reptielen en amfibieën worden door de nationale wetgeving genegeerd. Nationale wetgeving over flora bescherming bestaat niet. De regionale wetgeving ter zake varieert danig per regio.[9]
Regionale problemen veroorzaken ook in **Spanje** verschillen tussen nationale en regionale soortenlijsten, evenals tussen regionale lijsten onderling. Dit veroorzaakt verwarring, ook al schijnt regionale wetgeving efficiënter, zeker waar deze hogere boetes oplegt. ICONA (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza) poogt momenteel de regionale initiatieven te coördineren en de regio's van expertise te voorzien.[10]

Uitvoering en handhaving

De soorts- en jachtwetgeving mag dan in de meeste landen voldoende uitgewerkt zijn, uitvoering en handhaving zijn vooral in de **Mediterrane landen** zorgwekkend.
De jacht wordt traditioneel op grote schaal beoefend in Italië, Portugal, Spanje en Griekenland.[11]
Bij jagers bestaat bovendien vaak grote onwetendheid over de al dan niet beschermde soorten.[12] Dit komt de naleving niet ten goede.

De handhaving wordt bemoeilijkt door de sterke jachtlobby en het gebrek aan controlerend personeel. Griekenland beschikt bijvoorbeeld slechts over 2000 boswachters, meestal niet specifiek gekwalificeerd. Daartegenover staan 350.000 jagers met vergunning en vermoedelijk nog eens 100.000 zonder vergunning. Ook ontbreken vaak de technische middelen voor een effectieve controle.[12]

3.3 Gebiedsbescherming

Over het algemeen beschikken de lidstaten over voldoende wettelijke mogelijkheden voor gebiedsbescherming.[11]
Alle EG lidstaten zijn partij bij de Ramsar-conventie en hebben Ramsar sites aangewezen, zij het niet allemaal in gelijke mate (zie bijlage 3.1). Alle lidstaten zijn door de Vogelrichtlijn gebonden SPA's aan te wijzen. Met de uitvoering van de Vogelrichtlijn is het tot vandaag echter slecht gesteld.[1]
Daarnaast bestaat in elke lidstaat een heel scala aan nationale beschermingsstatussen. De mate van bescherming varieert enorm per status en van land tot land: dit kan gaan van een pure aanwijzing als beschermd gebied, tot aanwijzing aangevuld met regels die het gebruik van het gebied beperken, een beheersregeling, eventueel in de vorm van een beheersovereenkomst.
In de meeste landen is de gebiedsbescherming ingepast in een systeem van ruimtelijke ordening. Het voordeel hiervan is dat de bestemming van het gebied op deze manier vastligt, althans in principe. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.4.
De mate waarin gebieden in de praktijk beschermd zijn is afhankelijk van de eigendom van het gebied, de wettelijke voorzieningen in verband met gebruik en beheer, en vooral de uitvoering en handhaving van die regelingen.

Eigendom

Beschermde gebieden kunnen privaat eigendom zijn van particulieren of natuurbeschermingsorganisaties of staatseigendom.
Een voorbeeld van goed georganiseerde gebiedsbescheming is te vinden in het **Verenigd Koninkrijk**. Het Verenigd Koninkrijk heeft een lange traditie inzake gebiedsbescherming. De gebiedsbescherming vormt er zelfs het belangrijkste onderdeel van het natuurbeschermingsbeleid.
Meestal zijn de beschermde gebieden in de UK prive-eigendom van de National Trust of de Royal Society for the Protection of Birds (RSPB). De National Trust heeft meer dan 2 miljoen leden heeft nu 750 km van de kustlijn in eigendom, wat neerkomt op 43.000 ha kustgebied. Land in eigendom van de Trust is over het algemeen veilig tegen ontwikkeling.[13] Deze vorm van gebiedsbescherming komt echter weinig voor in Europa. Private organisaties beschikken meestal over te weinig financiële middelen om over te gaan tot de aankoop van gebieden. Dit is zeker het geval in de **Zuideuropese landen**, maar ook in **Ierland** en **België**.[11] In België wordt de laatste jaren door de regering een bescheiden aankoopbeleid gevoerd wordt, op basis waarvan milieuverenigingen subsidies voor aankoop kunnen krijgen.[14]
In de meeste landen zijn beschermde gebieden echter publiek domein.
In een uitzonderlijk geval voert de overheid zelf een aankoopbeleid. Dit gebeurt in **Frankrijk**, waar de Conservatoire du littoral zeer actief is en probeert zoveel mogelijk waardevolle natuurgebieden in de kustzone op te kopen. De eigendomsrechten zijn onvervreembaar. De aankopen van de Conservatoire vervangen niet de reeds bestaande vormen van bescherming, zoals gemeentelijke bestemmingsplannen en reservaatvorming, maar ondersteunt deze. De Conservatoire du Littoral heeft tot op heden 250 gebieden

aangekocht van in totaal 30.000 hectare, ofwel 400 km van de totale Franse kustlijn (7.700 km, inclusief de overzeese departementen).[15]
Deze vorm van gebiedsbescherming blijkt in Frankrijk uiterst effectief.

Beheer

Het is duidelijk dat eigendom van het gebied op zichzelf niet bepalend is voor de effectieve bescherming van het gebied. Die hangt mede af van het beheer en vooral van de controle op de bescherming. Het gebied kan beheerd worden door de private eigenaar of de gebruiker van het gebied, of door de overheid. In sommige landen is precies vastgesteld wie voor het beheer van het gebied verantwoordelijk is, in andere landen is helemaal niets voorzien.

Voorbeelden van beheer door private eigenaars zijn onder andere:
- National Conservancy Council in het **Verenigd Koninkrijk** sluit beheersovereenkomsten met individuele eigenaars.
- In de **Nederlandse** Natuurbeschermingswet[16] maakt het mogelijk een beheersplan op te stellen voor beschermde natuurmonumenten, op basis waarvan regels voor het gebruik en het beheer van het gebied vastgesteld worden. Dit dient te gebeuren in overleg met de eigenaar. Daarnaast zijn er de staatsnatuurmonumenten die door de overheid beheerd worden.
- De situatie in **België** is gelijkaardig: Staatsnatuurreservaten worden beheerd door de overheid, in casu de gewesten. Erkende natuurreservaten worden beheerd door de eigenaar, die hiervoor subsidies kan krijgen.[17]
- De **Deense** Natuurbeschermingswet[18] voorziet eveneens het instrument van de beheersovereenkomst met private landeigenaars, in de vorm van een 'beschermingsbevel', in ruil voor compensatie. Beheer door de overheid, in dit geval het Nationale Bos en Natuur Agentschap is ook mogelijk.[19]
- Ook in **Ierland** bestaat de mogelijkheid om beheersovereenkomsten te sluiten met de eigenaar van een gebied. Alleen wordt in Ierland van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt.[11]

Een voorbeeld van goed georganiseerd beheer door de overheid vinden we in **Frankrijk** voor de gebieden aangekocht door de Conservatoire du littoral. Dit overheidslichaam beheert de aangekochte gebieden niet direkt zelf.
De betreffende wet[20] voorziet in het beheer door overeenkomsten met vooral lokale autoriteiten, maar ook met het 'Staats Bosbeheer' of met natuurbeschermingsorganisaties.[21] Waar de wetgeving niets voorziet voor het beheer van het gebied, is eveneens de staat de normale verantwoordelijke. In deze gevallen blijkt het beheer in de praktijk vaak slecht of helemaal afwezig.

Uitvoering en handhaving

Wat uitvoering en handhaving betreft geldt over het algemeen dat de situatie in **Zuideuropese landen** slecht tot zeer slecht is.
Voorbeelden hiervan vinden we in **Griekenland**, waar het beheer van Ramsar-sites, SPA's, nationale parken, etc. totaal afwezig is. Het bevoegde ministerie heeft ook geen apart budget voor het beheer van beschermde gebieden.[12] De meeste beschermde gebieden beschikken niet over duidelijke grenzen. Tot hiertoe is geen bufferzone ingesteld voor vijf van de tien nationale parken. [22]
De relaties van beheerders met lokale autoriteiten is eveneens bepalend voor de effectiviteit van het beheer. Moeizame samenwerking tussen deze partijen schijnt in **Portugal**

vaak voor slecht management te zorgen.[23)]

Conclusie

De effectieve bescherming van een gebied is niet direct verbonden met een type van gebiedsbescherming (private eigendom, aankoop door overheid, beheer door overheid of particulier, etc.) of met een bepaalde beschermingsstatus (nationaal park, natuurreservaat, etc.).
Dit betekent dat er in principe geen goede of minder goede instrumenten voor gebiedsbescherming zijn.
Effectieve bescherming van een gebied is direct afhankelijk van de mate waarin de wetgeving uitgevoerd wordt, en vooral de mate van controle op de uitvoering. Deze is zeer verschillend per land. Aankoop door private organisaties blijkt in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld een zeer effectieve vorm van gebiedsbescherming. In landen als Griekenland en Portugal, met een gebrek aan financiële middelen voor het daadwerkelijk beheer van het gebied zou aankoop echter geen oplossing zijn. Aankoop door de overheid kan dus wel succesvol zijn in Frankrijk, maar zou het om dezelfde reden niet kunnen zijn in andere landen.

Noten

1. European Parliament report on the implementation of the Bird Directive, PE Doc.A2-181/88
2. Europese Commissie, Europe, 9.2.1990, p.6 en 12/13.2.1990, p.11/12
3. L. Krämer, De controle op de toepassing van de EEG milieurichtlijnen, in Europees milieurecht, Verslag van de zeventiende zitting van het Asser Instituut Colloquium Europees Recht, 's-Gravenhage 1989, p.8-20.
4. Press release of 8.2.1990 of Commissioner Mr.Ripa di Meana on monitoring the implementation of community law on the environment.
5. Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1991. PB L30 van 4.2.1991
6. WWF, 1989, *An Environmental Briefing on the reform of the Structural Funds*, Brussels.
8. L.Guarrera, WWF Roma,interview 1991.
9. *Ministerio dell'ambiente, Relazione sullo stato dell'ambiente, Instituto poligraficoe* Zecca dello Stato, Roma, 1989.
10. Institute for European Environmental Policy, Organisation of nature conservation in selected EC countries, London, 1987, p80-93.
11. J.W.J.Bijlsma, R.E.H.Breuer, H.J.Jansen, H.G.Jansen, H.Posthuma, J.C.van den Roovaert, P.van Schooten, B.Verhoeve, European coastal management, UBM Report no 1991/2, UBM, Leiden, 1991.
12. ref. M.Handrinos, Ministry of Agriculture, Wildlife Management, Athens, 1991.
13. Gubbay, S., Coastal Directory for marine nature conservation, Marine Conservation Society, 1988.
14. MINA Plan 1990-95, Administratie voor Milieu, Natuur en Landschapsbehoud, Brussel, 1989.
15. Management of coastal regions in France, European Workshop on Coastal Zone Management, Poole, 1991.
16. Natuurbeschermingswet, 1967, Stb.572
17. Natuurbeschermingswet, B.S.12.7.1973
18. 18/6 uit 1969
19. Lisitsyn, E., 1991; in: European environmental Yearbook, editor: Cutrera, A., DocTer UK Ltd, International Insttitute for environmental Studies, London, 2-3, 225-227.
20. Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, 10.7.1975
21. Management of coastal regions in France, European Workshop on Coastal Zone Management, Poole, 1991.
22. ref. Mrs. Tsakona and Mr. Stratis Bourdatis, Hellenic Ornithological Society, 1991.
23. De Melo, J.J., in: European Environmental yearbook, editor: Cutrera, A., DocTer UK Ltd, International Institute for Environmmental Studies, London, 1991, 537-539.

Bijlage 2.1

Overzicht Ramsar-sites EG-lidstaten

Bron: J.W.J.Bijlsma, R.E.H.Breuer, H.J.Jansen, H.G.Jansen, H.Posthuma, J.C.van den Roovaert, P.van Schooten, B.Verhoeve, European coastal management, UBM Report no 1991/2, UBM, Leiden, 1991.

EG-lidstaat	Totaal Ramsar-sites	Kustgebieden
België	6	2 Het Zwin; Vlaamse Banken/Westkust: totaal 2500 ha
Denemarken	27 (700.000 ha)	20
Duitsland	20	4 (of meer?)
Frankrijk	1	1 Camargue: 76.000 ha
Griekenland	11 (107.400 ha)	8 Nestos; Amvrakikios; Mitrikios; Vistonida; Axios; Evros; Kotykhi; Messolonghi: totaal 107.400 ha
Groot-Brittannië	41	15 (of meer?)
Ierland	9	1 (of meer?)
Italië	41	de meeste
Nederland	6	5 Griend; Boschplaat; Waddenzee/Eems Dollard; Oosterschelde/Markiezaat; Zwanewater: totaal 635.000 ha
Portugal	4	3 Estuario do Tejo; Estuario do Sado; Sapal do Castro Marim
Spanje	3	1 Cota Donaña: 180.000 ha

BIJLAGE 3

MOGELIJKE UITWERKING VAN EEN 'COASTAL CONSERVATION STRATEGY AND ACTION PLAN' M.B.V. HET COMMUNAUTAIR INSTRUMENTARIUM

B. Verhoeve en C.T.M. Vertegaal

Inhoud

1.	Inleiding	45
2.	Een 'strategy and action plan'	45
3.	Coördinatie van natuurbeschermingsbeleid met andere beleidsterreinen	46
4.	Integraal Kustbeheer (Coastal Zone Management)	46
5.	Een actieve rol van de Europese Commissie	47
	5.1 Inleiding	47
	5.2 Het subsidiariteitsprincipe	47
	5.3 Bevoegdheden van de Europese Commissie	48
6.	Ecologische hoofdstruktuur	48
7.	Ruimtelijke ordening	50
8.	Gebieds- en soortsbescherming	51
	8.1 Inleiding	51
	8.2 Doelstellingen	51
	8.3 Gebiedsbescherming	51
	8.4 Soortsbescherming	52
	8.5 Conclusie	52
9.	Het 'Wise use'-principe	52
	9.1 Inleiding	52
	9.2 ENVIREG	52
	9.3 Verbetering van de agrarische struktuur	54
10.	Aankoop	55
	10.1 Inleiding	55
	10.2 ACNAT	55
11.	Natuurontwikkeling	56
12.	Stimulering natuurbeheer	56
13.	Sturing milieubeleid	57
14.	Monitoring en onderzoek	57
15.	Publieksgerichte informatie	58
16.	Controle op naleving	59
	16.1 Aanknopingspunten in de natuurbeschermingsinstrumenten	59
	16.2 Algemene controlebevoegdheden van de Commissie	60
	16.3 Conclusie	60
17.	Prioriteitstelling	61
	17.1 Inleiding	61
	17.2 Belangrijke gebieden	61
	17.3 Kustgebieden	62
	17.4 Ecologische hoofdstruktuur	62
	17.5 Conclusie	62

18. Coördinatie van instrumenten 63
18.1 Inleiding 63
18.2 Milieu Effekt Rapportage (Environmental Impact Assessment) 63
18.3 Financiële instrumenten 63
Noten 66

NB. *In enkele gevallen is de oorspronkelijk Engelse tekst van EG- en andere dokumenten vertaald; in die gevallen komt de tekst niet letterlijk overeen met de officiële Nederlandse vertaling.*

1. Inleiding

Deze bijlage schetst een beeld van de mogelijkheden die de bestaande communautaire wetgeving biedt om te komen tot concrete uitwerking en uitvoering van planelementen voor een EG 'Strategy and Action Plan, zoals deze worden voorgesteld in 'The Golden Fringe'. Tevens worden enkele mogelijkheden besproken die zouden kunnen worden overwogen, maar die in dit stadium niet als zodanig zijn opgenomen in de voorstellen.

In paragraaf 1 wordt ingegaan op het concept van een 'Strategy and Action Plan' (Strategie en Actieplan).
Eén van de belangrijkste uitgangspunten, de coördinatie met andere beleidsvelden, wordt besproken in paragraaf 3.2. Als één van de mogelijkheden om deze coördinatie concreet te realiseren wordt het concept van integraal 'coastal zone management' behandeld in paragraaf 3.
Zeer essentiëel, maar zeker ook discutabel zijn de wenselijkheid en de mogelijkheden voor een meer actieve rol van de Europese Commissie in het natuurbeschermingsbeleid t.a.v. de Europese kustzone (paragraaf 3.4).

Vervolgens wordt voor elke mogelijke bouwsteen van een eventueel kustbeschermingsplan onderzocht welke aanknopingspunten er zouden kunnen zijn in het bestaande wetgeving, en welke beperkingen gelden.

2. Een 'Strategy and Action Plan'

De Europese Commissie nam in het verleden al eerder het initiatief tot een 'Strategy and Action Plan', en wel met betrekking tot de bescherming van het Mediterrane gebied: de 'Mediterranean Strategy and Action Plan' (MEDSPA). In de betreffende Mededeling van 24.4.1984[1] heeft de Commissie toegezegd een Strategy and Action Plan op te stellen. De mededeling zelf stelt de doelstellingen vast en geeft een gedetailleerd overzicht van de noodzakelijke maatregelen op korte en lange termijn.
De Commissiemededeling van 14.11.1988[2] stelt de strategie op middellange en lange termijn vast. De mededeling bevat een samenhangend geheel van maatregelen per sector. Tevens wordt aangegeven welke maatregelen tijdens de eerste periode van vijf jaar prioriteit moeten krijgen. Voor de sector natuurbescherming zijn dat projecten met betrekking tot de bescherming van wetlands, zeehonden en zeeschildpadden en de bescherming van de bodem tegen de effecten van overonttrekking van grondwater.
De hierop volgende Verordening van 4.3.1991[3] stelt de financiële middelen vast die voor de uitvoering ter beschikking moeten worden gesteld, en de wijze waarop deze middelen moeten worden gebruikt. De verordening is echter in algemene termen geformuleerd. De prioritaire maatregelen zijn minder gespecifieerd, maar toegespitst op gehele sectoren: bijvoorbeeld beheer van biotopen, bodembescherming, etc. Voor de noodzakelijke financiële middelen is enkel een algemene raming voorzien, en niet zoals in de eerste mededeling een gedetailleerde kostenraming per maatregel.

M.b.t. de uitvoering is de verhouding tussen de Mededelingen en de latere Verordening van belang. Aangezien de Mededeling als instrument van EG beleid geen bindende kracht heeft, moeten we er vanuitgaan dat bij tegenstrijdigheid de Verordening voorgaat.
In voorliggend geval is er niet zozeer sprake van tegenstrijdigheid dan wel van een ruimere formulering: de maatregelen die voorgesteld zijn in de Mededelingen, kunnen ook onder de toepassing van de Verordening vallen. Het is echter de vraag of de Commissie bij de toekenning van financiële steun de prioriteitstelling van de Mededelingen kan hanteren. Aangezien de bijlage bij de Verordening (met te financieren maatrege-

len) niet uitdrukkelijk verwijst naar de prioriteitstelling in de Mededelingen, lijkt het erop dat de Commissie dit niet kan doen. Hier wordt geconcludeerd dat de Mededeling niet meer dan een indicatie is zonder bindende kracht.

Een 'Strategy and Action Plan' voor de gehele kustzone zou het best zo volledig mogelijk uitgewerkt worden, naar het voorbeeld van de commissiemededelingen. Formeel biedt een Verordening echter meer garanties dat de goede voornemens in werkelijkheid omgezet worden, vooral t.a.v. beschermingsmaatregelen die prioriteit hebben. Dit om te voorkomen dat het uiteindelijke instrument niet meer is dan een fonds waaruit lidstaten kunnen putten voor eender welke kustbeschermingsmaatregel. Hiervoor wordt tevens verwezen naar paragraaf 5 over de actieve rol van de Commissie.

3. Coördinatie van natuurbeschermingsbeleid met andere beleidsterreinen

Het derde Milieu Actieprogramma van de Europese Gemeenschappen (1982-1986) gaf reeds uitdrukkelijk aan dat het milieu dient te worden beschouwd als een kader dat de grenzen aangeeft voor de sociaal-economische ontwikkeling. Verder werd in het programma bepaald dat de Gemeenschap een zo groot mogelijke bundeling van de zorg voor het milieu dient na te streven door het uitstippelen en uitvoeren van bepaalde economische activiteiten zodat aldus een totaalbeleid ontstaat, vooral op het gebied van landbouw, visserij, industrie en toerisme. Dit betekent dat bij alle voorgenomen activiteiten op het gebied van landbouw, visserij, energie en industrie met de 'milieudimensie' rekening moet gehouden worden, indien men onverwachte hinder en milieuschade, die slechts met grote moeite en tegen hoge kosten weer ongedaan gemaakt kunnen worden, wil voorkomen.[4)]

Voor financieringsinstrumenten is het coordinatieprincipe uitgewerkt in artikel 7.1 van de Verordening betreffende de Structuurfondsen:

> "De acties die door de structuurfondsen, de EIB of een ander bestaand financieringsinstrument worden gefinancierd, moeten in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten, alsmede met het beleid van de gemeenschap, inclusief het beleid inzake mededingingsregels, overheidsopdrachten en milieubescherming."[5)]

De praktijk toont echter dat deze coördinatie juist voor een belangrijk knelpunt van het natuurbeschermingsbeleid zorgt (zie Bijlage 'Evaluatie').

Het Commissie-initiatief tot het ontwikkelen van 'coastal zone management' ligt in feite ook op het vlak van coördinatie van verschillende beleidsterreinen en is wellicht een belangrijke stap (zie hiervoor paragraaf 4).

4. Integraal Kustbeheer (Coastal Zone Management)

Op korte termijn wordt een initiatief van de Commissie verwacht op het gebied van Integraal Kustbeheer, waarschijnlijk in de vorm van een Mededeling (Communication). Het is evident dat een eventueel EG-kustbeschermingsplan moet passen binnen de voorgestelde integrale benadering. Andersom dient ook Integraal Kustbeheer voldoende ruimte te bieden voor het meer sectorale belang van natuurbescherming in de Europese kuszone.
Op dit moment zijn nog geen (voorlopige) voorstellen m.b.t. dit initiatief beschikbaar. Eventuele strijdigheden of aanknopingspunten tussen Integraal Kustbeheer enerzijds en een

eventueel EG-Kustbeschermingsplan kunnen nog niet worden beoordeeld.

5. Een actieve rol van de Europese Commissie

5.1 Inleiding

Een eventueel EG-Kustbeschermingsplan zou sterk aan kracht kunnen winnen indien bij de uitvoering een meer actieve rol zou worden toegekend aan de Europese Commissie.
Deze actievere rol zou betrekking kunnen hebben op:
- initiatief tot aanwijzing van beschermde gebieden
- allocatie van beschikbare middelen
- coördinatie van instrumentarium
- vaststellen van prioriteiten
- controle op uitvoering en naleving.

Op dit moment is de rol van de Europese Commissie m.b.t. natuurbescherming zeer beperkt. Een dergelijke actieve 'inmenging' past in feite in het geheel niet in de 'traditionele' visie op de rol van de EG en de Europese Commissie in relatie tot de lidstaten.
Desalniettemin wordt vanwege de evidente voordelen van een actievere rol van de Commissie in deze paragraaf nader ingegaan op de mogelijkheden, die binnen de huidige kaders bestaan.

De belangrijkste concrete beperkingen zijn gelegen in het subsidiariteitsprincipe en de beperkte wettelijke bevoegdheden.

5.2 Het subsidiariteitsprincipe

De mate waarin de Europese Commissie een actieve rol kan spelen in een kustbeschermingsplan hangt af van de interpretatie van het subsidiariteitsprincipe.
In Art. 130R.4 (EEG) wordt hierover het volgende gesteld:

> "Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de lidtstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt."

Dit betekent dat beleidsmaatregelen genomen zouden moeten worden op het laagste niveau, waarop dit zinvol en mogelijk is; dit kan communautair zijn, maar ook nationaal, regionaal of lokaal.

In haar Memorie van Toelichting stelt de Commissie dat de voorgestelde Habitat Richtlijn in overeenstemming is met het subsidiariteitsprincipe.[6]
Dit betekent dat de Commissie het communautair niveau het meest toepasselijk acht om op dit terrein aktie te ondernemen. In het rapport m.b.t. de uitvoering van de Conventies van Bern en Bonn worden een aantal praktische redenen genoemd.[7]
De meest relevante zijn:
- De lidstaten zijn volledig in gebreken gebleven bij het opnemen in de nationale wetgeving van de bepalingen van de Conventies van Bern en Bonn.
- Veel terrestrische en mariene natuurreservaten en habitats voor flora en fauna overschrijden de nationale grenzen. Een samenhangend Europees beleid en een Europese ecologische hoofdstruktuur van reservaten kunnen een eenduidig handvat bieden voor de identificatie van de relevante soorten en gebieden, en daardoor het nationale perspectief verbreden.
- Veel van de bedreigingen van habitats en soorten hebben eveneens een grensover-

schrijdend karakter.
- Maatregelen die gefinancierd worden uit de Struktuurfondsen, inclusief de maatregelen die betrekking hebben op gebiedsbescherming, dienen in overeenstemming te zijn met het EG-beleid. Het is daarom gewenst te kunnen beschikken over een uniform Europees klassificatiesysteem voor natuurreservaten.
- De Noordelijke lidstaten geven meer geld uit aan natuurbescherming dan de Zuidelijke lidstaten, hoewel juist de natuurlijke rijkdommen van de Zuidelijke staten het meest onder druk staan.

Deze argumenten kunnen in grote mate herhaald worden voor communautaire actie in het kader van de Habitatrichtlijn. Toch is er één verschil, aangezien nog niet gebleken is dat de lidstaten volledig gefaald hebben: de verplichting op basis van de Habitatrichtlijn bestaat immers nog niet.
De uitvoering van de Bern en Bonn Conventie, de EG Verordening tot uitvoering van deze Conventies, en niet in het minst de uitvoering van de Vogelrichtlijn was echter dermate slecht[8], dat men kan verwachten dat de lidstaten het in de toekomst niet beter zullen doen. Actie in verband met soorts- en habitatbescherming is dus noodzakelijk op het communautaire niveau.

5.3 Bevoegdheden van Europese Commissie

In het algemeen geldt dat de beschikbare regelgeving meestal zeer abstract is geformuleerd, waardoor scherpe inhoudelijke toetsing technisch onmogelijk is. De voorgeschreven procedures leggen de uitvoering bij de lidstaten. De financiële instrumenten voorzien in mogelijke subsidies voor projekten van lidstaten, waarbij de mogelijkheden voor prioriteitstelling en toetsing door de Europese Commissie beperkt zijn.

Voor sturing door de Commissie bij de aanwijzing van Special Protected Areas in het kader van de Habitatrichtlijn wordt verwezen naar paragraaf 17. Voor de sturing met betrekking tot andere instrumenten bij (prioritaire) toepassing in Habitat-SPA's verwijzen we naar paragraaf 18. Over het algemeen blijkt dat er aanknopingspunten te vinden zijn voor sturing.

Zoals hierboven vermeld, blijven resultaten echter uit zolang de controle op de uitvoering en naleving niet meer aandacht krijgt (zie ook de bijlage 'Evaluatie'). Aanknopingspunten voor een grondige controle door de Commissie zijn er nochtans wel in de verschillende natuurbeschermingsinstrumenten. Het probleem ligt bij de traditionele visie op de controlerende rol van de EG. De concrete bevoegdheden van de Commissie op het vlak van controle worden behandeld in paragraaf 16.

Overigens zijn er in de Europese regelgeving weinig of geen aanknopingspunten te vinden voor een actiever optreden door de Commissie, bijvoorbeeld in de vorm van zelf initiatief nemen tot het opzetten van natuurbeschermingsprojecten.

6. Ecologische hoofdstruktuur

De Europese kustzone zou in een EG-Kustbeschermingsplan benaderd kunnen worden vanuit het concept van een 'ecologische hoofdstruktuur'. De kust zou hierin, met bergketens, rivierengebieden en bossen één van de belangrijkste elementen kunnen zijn.
Het Nederlandse concept van de 'ecologische hoofdstruktuur' wordt nader toegelicht in het Natuurbeleidsplan uit 1989[9]. Hierin worden de volgende typen gebieden onderschei-

den:
- kerngebieden
- natuurontwikkelingsgebieden
- verbindingszones.

De basisgedachte achter het concept van een ecologische hoofdstruktuur is vooral gelegen in de meerwaarde van (herstel van) ecologische samenhang.

Ecologische hoofdstruktuur als concept

Naar het basisconcept van een ecologisch netwerk van natuurgebieden wordt verwezen in het voorstel Habitatrichtlijn (COM[88]381) in de vorm van het "Natura 2000" netwerk. Dit wordt in artikel 6.1 omschreven als:

> "De lidstaten werken met de Commissie samen aan de totstandkoming van een Europees netwerk van speciaal beschermde gebieden, genaamd 'Natura 2000'"
> "Het Europees netwerk zal bestaan uit gebieden die talrijk en groot genoeg zijn om te garanderen dat de populaties van de overeenkomstig bijlage I aangewezen soorten op een adequaat peil worden gehandhaafd en dat de overeenkomstig bijlage IV aangewezen habitattypes in stand worden gehouden in alle regio's waar zijn voorkomen. De gebieden binnen het Europees netwerk moeten een coherent geheel vormen dat voldoet aan de eisen ten aanzien van de bescherming van de vorenbedoelde soorten en habitattypes (...)."

Speciaal beschermde gebieden in het kader van de Vogelrichtlijn en Ramsargebieden maken er tevens onderdeel van uit (art. 6.1).
M.n. de noodzaak om bij het 'invullen' van het netwerk juist bepaalde gebieden met prioriteit aan te wijzen of anderszins te ontwikkelen (zie hieronder) is van belang. In art. 6.2 wordt voorzien in een dergelijke uitwerking:

> "Binnen twee jaar (...) stelt de Commissie (...) een gezamenlijk programma voor de ontwikkeling en verdere uitbouw van het Europees netwerk vast."

Indien dit artikel bij de definitieve besluitvorming m.b.t. de Habitatrichtlijn wordt gehandhaafd lijken goede aanknopingspunten aanwezig voor de ontwikkeling van een (deel van de) ecologische hoofdstruktuur als onderdeel van een EG-kustbeschermingsplan. Over de inhoud en opzet van bedoeld "gezamenlijk programma" is nog niets bekend.

Kerngebieden

Het belangrijkste instrument voor bescherming van kerngebieden is aanwijzing als Special Protected Area (SPA) op grond van de voorgestelde Habitatrichtlijn (zie par. 8). In principe is dit het geschikte instrument voor bescherming van kerngebieden.

Natuurontwikkelingsgebieden

Natuurontwikkeling is een beleidsoptie, waaraan in EG-verband nog weinig aandacht wordt besteed. In de Habitatrichtlijn komt het begrip als zodanig niet voor. Een aanknopingspunt zou kunnen zijn dat in art. 6.2 sprake is van een "programma voor de verdere ontwikkeling en uitbouw van het Europees netwerk".
Een belangrijk punt is het financiële aspekt: voor natuurontwikkeling dient in het algemeen grond (met een andere funktie) te worden aangekocht en heringericht. Het is de vraag of met de huidige budgetten op EG-schaal substantiële oppervlakken natuurontwikkeling mogelijk zijn. Vanuit ENVIREG zou mogelijk in het kader van de ontwikkeling van toeristische voorzieningen een bijdrage aan natuurontwikkeling kunnen worden geleverd (zie par. 9.2). Ook bepaalde landbouwfondsen zijn wellicht mede in dit kader bruikbaar. De mogelijkheden hiervan worden behandeld in par. 9.3.

Verbindingszones

In de voorstellen voor een Habitatrichtlijn is geen sprake van verbindingszones als zodanig. Toch biedt de voorgestelde formulering een aantal aanknopingspunten voor de

uitwerking van een ecologische hoofdstructuur.
Dit is eveneens de mening van het Europees Parlement[10]: "one of the major positive features of the Habitat Directive is its attempt to prevent and eliminate the fragmentation of nature".
Aanknopingspunten zijn:
- Het "Natura 2000" netwerk (zie bovengenoemde citaten uit art. 6.1 en 6.2).
- De overweging dat "ook buiten de aangewezen gebieden voor adequate landinrichting moet worden gezorgd ten einde de duurzaamheid van de biologische systemen op de overgang tussen de verschillende gebieden te garanderen" (COM(88)381). Deze overgangszones hoeven zelf echter niet als SPA aangewezen worden.

De wijze waarop hieraan vorm kan worden gegeven is echter nog onduidelijk.

Conclusie
In het algemeen lijken er goede mogelijkheden te zijn om een kustbeschermingsplan (mede) op het concept van een ecologische hoofdstruktuur te baseren, vooral op grond van de voorgestelde Habitatrichtlijn. Er wordt onder de noemer "Natura 2000" expliciet voor het uitgangspunt van een netwerk gekozen.
Belangrijk is de vraag in hoeverre deze paragrafen in de definitieve Habitat-richtlijn worden gehandhaafd, welke uitwerking eraan wordt gegeven en welk bugdet beschikbaar wordt gesteld, bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling.

7. Ruimtelijke ordening

Hoewel niet direkt een instrument gericht op bescherming van natuurgebieden, zou ruimtelijke ordening door optimalisering en afstemming van het ruimtegebruik voor allerlei maatschappelijke funkties, op dit moment in veel (zuidelijke) landen al een flinke verbetering kunnen betekenen, zonder dat deze funkties hierdoor substantiële beperkingen zouden ondervinden.
Het Europees beleid voor ruimtelijke ordening is voorlopig slechts summier uitgewerkt. Hier volgen voorbeelden die een eerste aanzet bieden tot een ruimtelijke ordening:

- European Parliament Resolution on the environment in urban areas.[11]

Hierin wordt gepleit voor de inrichting van groene zones en voetgangersgebieden, en de renovatie van de infrastructuur.

- Europe 2000.[12]

Onlangs is door Directoraat Generaal XVI een initiatief genomen onder de titel 'Europe 2000'. Europe 2000 zal een samenhangend overzicht moeten geven van de huidige situatie en toekomstige ontwikkeling van het grondgebied van de EG.
Het zou een instrument moeten worden ter ondersteuning van de besluitvorming. Europe 2000 zal echter geen basis vormen voor de allocatie van fondsen naar de lidstaten. Het is niet bedoeld als ruimtelijke ordeningsinstrument.[13]
Het doel is de Gemeenschap, en overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau, een referentiekader te bieden voor planning en lange termijn besluitvorming. Het zou betrekking moeten hebben op de ruimtelijke aspekten van alle beleidsterreinen van de EG. Natuurlijke hulpbronnen en de kustzone krijgen bovendien bijzondere aandacht in het Natura 2000 ontwerp.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat op het vlak van ruimtelijke ordening nog geen echte maatregelen genomen zijn. 'Europe 2000' kan mogelijk waardevolle informatie aanleveren voor het opstellen van ruimtelijke plannen, maar de wijze waarop een en ander gestalte zal krijgen en de mogelijke betekenis hiervan voor een betere

bescherming van de natuur langs de Europese kusten is nog onduidelijk.

8. Gebieds- en soortsbescherming

8.1 Inleiding

Een eerste pijler van een goed natuurbeschermingsbeleid is gebiedsbescherming. Dit houdt in de aanwijzing als beschermd gebied, aangevuld met allerlei vormen van beschermende maatregelen. Dit instrument is uitermate geschikt voor de bescherming van kerngebieden. Soortsbescherming kan worden gezien als een beleidsmatige aanvulling op een gebiedgericht beleid.
Binnen het EG-instrumentarium biedt de voorgestelde Habitatrichtlijn[14] de belangrijkste aanknopingspunten voor zowel gebiedsbescheming als soortsbescherming.

8.2 Doelstellingen

De doelstellingen van de Habitatrichtlijn zijn in de voorstellen (geamendeerd in 1990 en 1991) als volgt geformuleerd:

> "De bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna." (art. 1)
>
> "Lidstaten zullen de noodzakelijke stappen ondernemen om de populatie-omvang van fauna en flora te behouden op het niveau dat overeenkomt met de ecologische, wetenschappelijk en culturele vereisten en deze aan te passen aan de behoeften van ondersoorten, variëteiten, vormen en populaties, die op lokaal niveau worden bedreigd, waarbij economische, sociale, culturele en rekreatieve vereisten in de overwegingen worden betrokken." (art. 2.)

8.3 Gebiedsbescherming

In artikel 4 van de Habitatrichtlijn wordt m.b.t. gebiedsbescherming gesteld:

> "Lidstaten zullen alle noodzakelijke maatregelen nemen om het behoud van habitats van flora en fauna te garanderen."

Met 'noodzakelijke maatregelen' wordt o.a. bedoeld het aanwijzen van gebieden als 'Special Protection Area' (SPA) (art. 5.2). Lidstaten moeten SPA's aanwijzen volgens de criteria uit de bijlagen van de Richtlijn. Het aantal aan te wijzen gebieden wordt besproken in paragraaf 17 (prioriteitstelling).
De lidstaten dienen samen te werken met de Commissie bij het creëren van een Europees netwerk (ofwel: ecologische hoofdstruktuur) van 'Special Protection Areas', genaamd 'Natura 2000' (zie ook par. 7). Deze samenhangende Europese ecologische hoofdstruktuur zal moeten bestaan uit gebieden die in het kader van de Habitatrichtlijn zijn aangegeven en uit gebieden die aangewezen zijn in het kader van de Vogelrichtlijn 79/409/EEC en de Ramsar Conventie:

> "Een gezamenlijk programma van beleidsmaatregelen en andere activiteiten zal worden opgezet door de Gemeenschap en de lidstaten dat voorziet in de instelling en ontwikkeling van een Europees netwerk van beschermde gebieden." (art. 6.2)

De SPA's moeten met specifieke maatregelen worden beschermd. Deze maatregelen worden in het voorstel echter slechts ten dele gespecificeerd, zoals in art. 7.2: d.m.v. het opstellen van integrale beheersplannen.

8.4 Soortsbescherming

De Habitatrichtlijn bevat ook bepalingen die zich exclusief op de soorten richten:

> "Lidstaten nemen de nodige maatregelen voor de vaststelling van een algemene regeling ter bescherming van de overeenkomstig de bijlagen aangewezen diersoorten en plantesoorten."

Voor soortsbescherming bevat de Habitatrichtlijn wel een nadere omschrijving van de te nemen maatregelen (art. 12, 13 en 14): een verbod moet worden ingesteld voor activiteiten als vangen, vernietigen verstoren van dieren, plukken, verzamelen van planten, exploitatie, handel, visserij, etc.

8.5 Conclusie

De Habitatrichtlijn is in essentie een instrument voor de aanwijzing van beschermde gebieden. Het is duidelijk dat gebieden alleen effectief worden beschermd als de aanwijzing als SPA gepaard gaat aan specifieke beschermingsmaatregelen. Een specificatie van deze maatregelen hoeft mniet noodzakelijkerwijs onderdeel uit te maken van de Richtlijn. De keuze m.b.t. noodzakelijke maatregelen wordt in feite aan de lidsten overgelaten. Wel geldt hierdoor als vereiste dat een effectieve controle wordt uitgevoerd door de Commissie m.b.t. de praktische implementatie (zie ook par. 16).

Als instrument biedt de Habitatrichtlijn in principe uitstekende mogelijkheden voor het realiseren van gebieds- en soortbescherming op EG-niveau.
Zowel de in de bijlagen van de Richtlijn genoemde habitattypen als soorten bieden goede aanknopingspunten voor toepassing en uitwerking van het instrument in een Europees Kustbeschermingsplan.

9. Het 'Wise use'-principe

9.1 Inleiding

Een invalshoek, die als onderdeel van een kustbeschermingsplan gebruikt zou kunnen worden, is het stimuleren van 'wise use'.
In dergelijke gebieden is exploitatie toegelaten voor zover duurzame ontwikkeling en ecologische waarden niet in het gedrang komen.

Een tweetal EG-initiatieven bieden aanknopingspunten voor de inrichting van wise use gebieden: het ENVIREG fonds en de regeling tot verbetering van de efficiëntie van landbouwstructuren. ENVIREG is bovendien een kustspecifiek instrument. Hieronder wordt nagegaan in welke mate deze instrumenten kunnen ingezet worden voor natuurbeschermingsdoeleinden.

9.2 ENVIREG[15)]

Doelstellingen
In de ENVIREG-mededeling is de doelstelling als volgt geformuleerd:

> "Richtlijnen voor operationele programma's die lidstaten worden uitgenodigd op te stellen in het kader van een EG-initiatief met betrekking tot het milieu."

ENVIREG is een structureel ontwikkelingsfonds. De centrale doelstelling is dus economische en sociale ontwikkeling.
De specifieke funktie van ENVIREG is het samenbrengen van milieuaspekten en regionale

ontwikkeling, ten einde bij te dragen aan de vermindering van economische en sociale ongelijkheid in de Gemeenschap.
Het is ook de bedoeling de toepassing van het EG-milieubeleid op regionaal niveau te stimuleren.[16]

Er kunnen vier categorieën van doelstellingen worden onderscheiden, waarvan er één relevant zou kunnen zijn voor kustbescherming (art. 4.2):

> "ten einde de planning van landgebruik in kustgebieden te stimuleren op een zodanig wijze dat het natuurschoon er wordt behouden en biotopen in deze gebieden worden beschermd en verbeterd."

Met betrekking tot de achterliggende doelstellingen van ENVIREG kan het volgende worden opgemerkt:
In de eerste plaats behoort natuurbescherming als zodanig bij ENVIREG niet tot de prioriteiten. Hoewel in art. 8 biotoopbescherming wordt genoemd, noemen bijna alle dokumenten rond ENVIREG alleen de bestrijding en vermindering van toxische en gevaarlijke industriële afvalstoffen als werkterrein.[17]
In de tweede plaats kunnen pure natuurbeschermingsmaatregelen niet worden gesteund vanuit ENVIREG omdat het in essentie een Struktuurontwikkelingsfonds is. Oplossen van ongelijkheid tussen regio's blijft de centrale doelstelling. Slechte milieu-omstandigheden kunnen echter de ontwikkeling van achtergebleven regio's remmen.[18] Om deze reden dient prioriteit gegeven te worden aan het milieu.
Tenslotte zijn de criteria, waarop de procedure m.b.t. toekenning van subsidie is gebaseerd, erg onduidelijk (art. 5).

Maatregelen
De volgende maatregelen komen in aanmerking voor financiering vanuit het ENVIREG-fonds (art. 8):

- "de kosten van studies ten behoeve van regionale planning van landgebruik in kustgebieden, waarbij gebieden worden geïdentificeerd die gebruikt kunnen worden voor economische ontwikkeling, aanleg van infrastruktuur en definiëring van gebieden waar natuurbehoud dient plaats te vinden."
- "plannen om biotopen te beschermen, waarbij tegelijkertijd in de ontwikkeling van het toerisme wordt voorzien; studies, technische hulp en demonstratieplannen voor de bescherming van biotopen in relatie tot landbouw en toerisme."

Toepassingsgebied
ENVIREG draagt alleen bij aan de financiering van operationele programma's in kustgebieden. Hieronder wordt verstaan een zone vanaf de kustlijn tot maximaal 10 km landinwaarts. Het is beperkt qua reikwijdte en is niet van toepassing op projekten die ver landinwaarts gaan. Dit betekent dat projekten ten behoeve van beter beheer van rivieren niet kunnen worden gefinancierd, ook als dit gunste zou komen van wetlands op de plaats waar de rivieren in zee uitmonden.

Met betrekking tot ruimtelijke planning is ENVIREG van toepassing in de volgende doelgebieden van de Struktuurfondsen: 'objective 1'-gebieden (regio's waarvan de ontwikkeling achterblijft) en Mediterrane kustgebieden, die onder 'objective 2' (achterblijvende industriële gebieden) en 5b (achterblijvende landelijke gebieden). Deze regio's zijn vooral gelegen in Frankrijk, Spanje, Italië, Griekenland en Ierland.
ENVIREG is bedoeld als aanvulling op het MEDSPA-initatief, dat alle Mediterrane regio's betreft (inclusief regio's buiten de EG).

Financiering
Programma's worden gezamenlijk door lidstaten en de Gemeenschap gefinancierd. De bijdrage vanuit de Struktuurfondsen aan ENVIREG voor de periode 1990-1993 bedraagt 500 miljoen ECU (art. 11).
Dit betekent dat ENVIREG erg groot is in vergelijking tot andere, specifiek op natuurbescherming of milieu gerichte financiële EG-instrumenten (ACNAT en ACE).

Conclusie
ENVIREG is bepaald geen specifiek natuurbeschermings- of milieuinstrument. Regionale ontwikkeling is de centrale doelstelling, waarbij milieudoelstellingen als secundair doel of als randvoorwaarde gelden.
Dit betekent dat ENVIREG bij uitstek geschikt zou zijn om 'wise use' te stimuleren. Wanneer, mede om economische en sociale redenen, zou blijken dat lang niet alle kustgebieden door pure beschermingsmaatregelen zouden kunnen worden veiliggesteld, zou dit instrument in principe een ombuiging of bijsturing van de economische ontwikkelingsprocessen, die juist in belangrijke mate bijdragen tot de achteruitgang van de Europese kusten mogelijk kunnen maken. Dit geldt met name voor de belangrijkste sectoren, landbouw en rekreatie en toerisme, zoals genoemd in de mededeling over ENVIREG.

9.3 Verbetering van de agrarische struktuur

Een tweede, mogelijk interessant instrument t.b.v. het stimuleren van 'wise use' heeft alleen betrekking op de landbouw. Deze onlangs gepubliceerde Verordening[19] wijzigt en vervangt eerdere Verordeningen op dit gebied[20]

Art. 1.1 iv noemt als een van de doelstellingen:
"bijdragen tot de bescherming van het milieu en tot landschapsbehoud, met inbegrip van de duurzame instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen van de landbouw."

Maatregelen
Met het oog hierop worden de volgende regelingen ingesteld, die van belang zouden kunnen zijn bij een verbeterd ecologisch beheer van de betrfefende landbouwgebieden:
- **Uit productie nemen van landbouwgrond** (art. 2):
  Lidstaten kunnen een steunregeling invoeren voor het uit productie nemen van landbouwgrond. Deze grond moet gedurende een periode van minimaal vijf jaar braak blijven liggen, bebost worden of een ander doel krijgen dan landbouw. Een machtiging mag verleend worden voor extensieve veeteelt of de teelt van linzen, kekers en wikke.
  Lidstaten nemen maatregelen opdat de grond landbouwkundig in goede staat blijft. Deze maatregelen kunnen het bedrijfshoofd opleggen de grond te onderhouden met het oog op milieubescherming en het behoud van natuurlijke hulpbronnen.
- **Extensivering van productie** (art. 3):
  Lidstaten kunnen een steunregeling invoeren ter bevordering van de extensivering van de productie.
- **Milieuvriendelijke investeringen in landbouwbedrijven** (art. 5-12):
  Art. 6.1 bepaalt dat de lidstaten een steunregeling kunnen invoeren voor investeringen gericht op de bescherming en verbetering van het milieu.
  Lidstaten mogen eveneens een startpremie geven als bijdrage in de beheerskosten voor de invoering van alternatieve landbouwmethoden en voor de toepassing van methoden voor de bescherming en verbetering van het milieu en voor de instandhouding van het landschap (art. 14).
- **Landbouw in bergstreken en in bepaalde probleemgebieden** (art. 17-20)

Richtlijn 75/268/EEG bevat(te) een lijst van probleemgebieden. Voor deze gebieden kunnen de lidstaten voor de uitoefening van landbouw-activiteiten compenserende vergoedingen toekennen voor bepaalde natuurlijke belemmeringen. Interessant is dat de lidstaten hierbij voorwaarden kunnen stellen. Zij kunnen eisen dat methoden toegepast worden die verenigbaar zijn met milieubescherming en landschapsbehoud (art. 18.3).

- **Environmentally Sensitive Areas (ESA's)** (art. 21-24)
  Lidstaten kunnen een specifieke steunregeling invoeren in gebieden die kwetsbaar zijn uit een oogpunt van bescherming van het milieu en de natuurlijke rijkdommen, en behoud van natuur en landschap. De lidstaten kunnen boeren in ESA's een jaarlijkse premie per hectare toekennen op voorwaarde dat het land tenminste vijf jaar op een voorgeschreven wijze wordt beheerd, gericht op het behoud van natuur en landschap.
  De 'oude' ESA-regeling (Verordening 797/85/EEG) is in de praktijk toegepast en wordt in veel gevallen gezien als een goede methode om intensivering van het landbouwkundig gebruik tegen te gaan, ook in kwetsbare kustgebieden.[21]

Conclusie
De hierboven genoemde maatregelen lijken goede mogelijkheden te bieden voor het stimuleren van bepaalde vormen van 'wise use' in landbouwgebieden langs de kust, zoals reeds op diverse plaatsen is aangetoond met de 'oude' ESA-regeling.

10. Aankoop

10.1 Inleiding

Aankoop van natuurgebieden, in de vorm van kerngebieden, onderdelen van verbindingszones of natuurontwikkelingsgebieden, is in veel landen één van de meest effectieve beschermingsinstrumenten gebleken.
Binnen het EG-instrumentarium komt vooral het ACNAT-fonds[22] in aanmerking voor stimulering door middel van subsidies op aankoop.

10.2 ACNAT

ACNAT is uitsluitend bedoeld voor natuurbeschermingsmaatregelen.
Art. 1.1.a. van het voorstel stelt dat:

> "de Gemeenschap financiële ondersteuning kan geven voor projekten van stimulerende aard, waarmee de instandhouding of het herstel wordt beoogd van ernstig bedreigde biotopen of soorten, die van bijzonder belang zijn voor de Gemeenschap in verband met Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn ../../.. (Habitat Richtlijn)."

Aankoop wordt niet expliciet genoemd maar kan als een dergelijk projekt worden beschouwd. Het is niet duidelijk in hoeverre er ook aankoopprojekten zijn opgenomen in voor de eerste termijn voorgestelde projekten.[23]
De Europese Commissie zal jaarlijks over de implementatie rapporteren aan het Europees Parlement, de Raad en de CES, waarbij tevens een overzicht van niet-gehonoreerde aanvragen wordt gegeven (art. 8).
Aanvragen voor financiële steun kunnen alleen bij de Commissie worden ingediend door de lidstaten (art. 3.1). Dit neemt niet weg dat financiële steun zowel aan overheids- als aan particuliere organisaties kan worden toegekend (art. 6). Dit is van belang omdat naturgebieden vaak in particulier eigendom zijn.

Hoewel er nog geen praktijkervaring is met de toepassing van criteria voor toekenning van subsidies uit het ACNAT-fonds, biedt het fonds in principe goede mogelijkheden om

een eventueel aankoopbeleid te financieren. De omvang van het fonds is vooralsnog zeer bescheiden in verhouding tot de relatief hoge kosten van aankoop van substantiële oppervlakken natuurgebied langs de kust.

11. Natuurontwikkeling

Natuurontwikkeling is in de meeste EG-landen nog een betrekkelijk onbekend verschijnsel. Het EG-instrumentarium is niet direkt toegesneden op een natuurontwikkelingsbeleid. Toch lijken enkele instrumenten mogelijkheden te bieden.

ACNAT
Art. 1.1.a van het ACNAT-voorstel[22] stelt dat de Commissie financiële steun kan verlenen voor projecten van stimulerende aard, waarmee de instandhouding of het herstel (maintenance or reestablishment) wordt beoogd van bedreigde biotopen en soorten. Het is niet duidelijk of met herstel ook bedoeld wordt vérgaande vormen van natuurontwikkeling en natuurbouw, op lokaties waar het nieuwe ecosysteem in het recente verleden niet voorkwam.

LIFE
Herstel van lokaties die in het verleden als gevolg van industriële aktiviteiten zijn verontreinigd wordt expliciet genoemd als één van de maatregelen die door LIFE zou kunnen worden gesteund.[20] Het is echter de vraag of dit herstel naast de milieuhygiënische betekenis ook als herstel van natuurlijke ecosystemen kan worden opgevat.

ENVIREG
Het is theoretisch denkbaar dat door middel van natuurontwikkeling of natuurbouw de economische ontwikkeling van een streek wordt verbeterd, met name in de toeristisch-rekreatieve sektor. Dergelijke projekt zouden wellicht steun uit het ENVIREG fonds kunnen krijgen.

12. Stimulering natuurbeheer

Verbetering en versterking van het beheer in vele natuurgebieden langs de Europese kusten kan een niet onaanzienlijk bijdrage leveren aan het behoud van soorten en de kwaliteit van biotopen.
Een aantal bestaande EG-instrumenten zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Habitat Richtlijn
Zoals eerder gezegd, moeten de lidstaten op grond van art.5 en 12-14 COM(88)381 "bijzondere beschermende maatregelen" nemen ten aanzien van de aangewezen gebieden. Welke deze maatregelen precies moeten zijn laat de Habitatrichtlijn grotendeels open (zie par. 8); het ligt voor de hand dat beheer hier in ieder geval ten dele onder zou moeten vallen.
In art. 7.2 vraagt de Commissie aan de lidstaten de invoering van geïntegreerde beheersplannen te overwegen. De lidstaten zijn dus niet verplicht beheersplannen in te voeren voor de aangewezen gebieden.

Structuurfondsen
Het Europese Regionaal Ontwikkelingsfonds (ERDF) financiert verschillende projekten en programma's, die betrekking hebben op milieubeleid. Een van de belangrijkste is het beheer van Environmentally Sensitive Areas (ESA's).

Zoals gebleken is in par.9, is het ENVIREG-fonds alleen bruikbaar voor natuurbescherming als deze bijdraagt tot duurzame sociale en economische ontwikkeling van het gebied. Zo zou ENVIREG het beheer van natuurgebieden met een toeristische functie kunnen financieren.

Financiële milieu-instrumenten

ACE/ACNAT
ACE-subsidies kunnen worden aangewend voor "projekten die een stimulans vormen voor de instandhouding en het herstel van ernstig bedreigde biotopen, ... (etc.)". Het lijkt evident dat natuurbeheer als een dergelijk projekt kan worden beschouwd.
Aangezien ACNAT het biotopengedeelte van ACE zal overnemen, gelden hier dezelfde opmerkingen.

MEDSPA/NORSPA
Integraal beheer van biotopen in de kustzone die van Europees belang zijn is een van de maatregelen waaraan in het kader van de MEDSPA Verordening prioriteit wordt toegekend.[25] Hetzelfde geldt voor NORSPA.[26]

13. Sturing milieubeleid

In deze paragraaf wordt de vraag besproken in hoeverre milieumaatregelen in een EG-kustbeschermingsplan specifiek op kustgebieden kunnen worden gericht of met prioriteit worden toegepast.

Het inhoudelijk milieubeleid (oppervlaktewaterkwaliteitseisen, transport van verontreinigende stoffen, etc.) heeft een algemene toepassing.
Prioriteitstelling ten aanzien van beschermde gebieden lijkt uitgesloten.

Financiële instrumenten als ACE, MEDSPA, NORSPA, ACNAT en LIFE kunnen wellicht gedifferentiëerd toegepast worden naar bepaalde beschermde gebieden toe. Of dit mogelijk is wordt per instrument uitgezocht in paragraaf 18 (coördinatie van instrumenten).

14. Monitoring en onderzoek

Monitoring en onderzoek kan vooral gezien worden als een beleidsondersteunend en -voorbereidend element in een Europees Kustbeschermingsplan. Vanwege de omvang van het betrokken gebied en de grote afstand tussen het lokale en het communautaire niveau zijn monitoring en onderzoek wezenlijke schakels, diesoms enigszins onderschat worden.

Habitat Richtlijn
Art. 20 van het voorstel voor de Habitatrichtlijn[27] stelt dat:
"Lidstaten alle onderzoek bevorderen dat als grondslag kan dienen voor de bescherming, het beheer, en het gebruik van de populaties van alle bedoelde soorten van wilde flora en fauna. Lidstaten verstrekken de Commissie alle benodigde gegevens met het oog op coördinatie van het onderzoek".
"De Commissie zal middels onderzoek de gebieden inventariseren die voldoen aan de vermelde criteria en deze inventaris up to date houden. Desbetreffende gegevens moeten voor het publiek beschikbaar zijn".[28]

Europees Milieu Agentschap en Europees Netwerk voor Milieuinformatie en Onderzoek
Het Agentschap en het Netwerk[29] worden ingesteld met het doel de Gemeenschap en de lidstaten van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie op Europees niveau te voorzien, ten einde hen in staat te stellen noodzakelijke maatregelen ter bescherming van het milieu te nemen en de resultaten van de maatregelen te beoordelen.
Het is de bedoeling dat het Agentschap de wetenschappelijk en technische ondersteuning zal verschaffen die voor deze doelen noodzakelijk zijn (art. 1).
Veel zal uiteraard afhangen van de budgetten die voor Agentschap en Netwerk, en meer in het bijzonder voor monitoring en onderzoek van de kusten, beschikbaar zullen worden gesteld.

Financiële instrumenten
Van de eerder behandelde financiële instrumenten op het terrein van natuur en milieu voorzien de ACE-, MEDSPA- en NORSPA-criteria voor toekenning van fondsen niet in de mogelijkheid van monitoring of onderzoek.
ACNAT kan "beschrijvende analyses" financieren.[30] In LIFE wordt expliciet voorzien in de mogelijke financiering van uitrusting, modernisering of ontwikkeling van monitoring-meetnetten.

In principe is voor monitoring en onderzoek voldoende instrumentarium beschikbaar, zowel in de vorm van subsidiëring aan lidstaten via ACNAT en/of LIFE als op het voor onderzoek zo belangrijke gecentraliseerde EG-niveau in de vorm van Agentschap en Netwerk.
Financiële mogelijkheden en programmatische keuzen zullen uiteindelijk bepalend zijn voor de kwaliteit van de resultaten ten dienste van EG-kustbescherming.

15. Publieksgerichte informatie

Evaluatie van de situatie m.b.t. kustbescherming wijst uit dat, vooral in de zuidelijke lidstaten, problemen eerder ontstaan door ontbreken van begrip en ondersteuning op lokaal niveau dan door het ontbreken van beleid(sintrumenten) op nationaal niveau.
Evenals monitoring en onderzoek zou publieksgerichte informatie een ondersteunend element in een EG-kustbeschermingsplan zijn. Maar ook hier geldt dat in de overbrugging tussen het communautair niveau en de plaatselijke bevolking een wezenlijke bijdrage gewenst is.
De communautaire instrumenten die hieraan een bijdrage zouden kunnen leveren zijn echter beperkt.

Europees Milieu-Agentschap en Europees Milieuobservatie- en -informatienetwerk[29]

Een van de doelstellingen van het Agentschap is er voor zorg te dragen dat het publiek op juiste wijze wordt geïnformeerd over de toestand van het milieu.

Richtlijn voor de vrije toegang tot informatie over het milieu[31]

Artikel 7 van deze Richtlijn stelt dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen dienen te nemen om het publiek te informeren over de toestand van het milieu, bijvoorbeeld door regelmatige publikatie van rapporten.

Financiële instrumenten

ACE
Art. 11 schrijft bekendmaking voor in het Publicatieblad van de EG van de acties waarvoor communautaire steun is verleend. Financiële steun voor informatiecampagnes wordt niet uitdrukkelijk voorzien.

ACNAT
ACNAT financiert samenkomsten van experts, colloquia, seminaries, visites voor informatie en coördinatie, consultatie van gekwalificeerde experts, verspreiden van informatie, publicatie van rapporten.[32]

MEDSPA/NORSPA
De bijlagen met in aanmerking komende prioritaire maatregelen vermelden niet uitdrukkelijk maatregelen van informatie.
De lijst van werkzaamheden waarvoor financiële steun is verleend wordt ter informatie in het Publicatielad van de EG bekendgemaakt (NORSPA, art. 12).

LIFE
Art. 14 stelt dat het bestuurslichaam verantwoordelijk voor de implementatie van een aktiviteit er zorg voor dient te dragen dat afdoende publiciteit aan de aktiviteit wordt gegeven, met als doel:
- mogelijke begunstigden en handelsorganisaties te informeren over de mogelijkheden die door de aktie worden geboden
- het algemene publiek bewust te maken van de rol van de Gemeenschap met betrekking tot de betreffende aktiviteit.

Scholing, informatievoorziening en bewustmaking zijn eveneens aktiviteiten die door LIFE gesteund kunnen worden.[33]

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat er in principe mogelijkheden zijn voor projekten op het terrein publieksgerichte informatie. Het initiatief ligt echter bij de lidstaten.
Een EG-instituut dat op meer strukturele en overkoepelende wijze de publieksgerichte informatievoorziening op het terrein van bescherming van natuur en milieu richting geeft en coördineert lijkt te ontbreken. Het lijkt mogelijk dat het Milieu-Agentschap deze taak zou oppakken en uitbouwen.
Het bestaande instituut op dit terrein van de Raad van Europa, het Centre Naturopa, zou een voorbeeld kunnen zijn.

16. Controle op naleving

16.1 Aanknopingspunten in de natuurbeschermingsinstrumenten

Habitat Richtlijn
Art. 19 COM(88)381 stelt dat de lidstaten gedetailleerd verslag doen over de toepassing en de uitvoering van de Richtlijn. Ieder jaar maakt de Commissie in het Publikatieblad de lijst bekend van de gebieden, aangewezen door de Lidstaten.

Europees Milieu Agentschap
Er is overeengekomen dat het Agentschap binnen twee jaar na oprichting met voorstellen zal komen met betrekking tot mogelijke uitbreiding van haar taken. Zo wordt onder andere overwogen het Agentschap te betrekken bij controle op de implementatie van de communautaire regelgeving, in samenwerking met de bestaande lichamen op dit terrein in

de lidstaten.

ACE
Art. 8 stelt dat de Lidstaten verslag doen over de uitvoering van de verplichtingen tegenover de Commissie en over de stand der werkzaamheden in verband met het project.

MEDSPA/NORSPA
Art. 10 stelt dat de Commissie zorgt voor een doeltreffend toezicht op de uitvoering van de MEDSPA-actie.[34] Dit gebeurt aan de hand van verslagen die volgens door de Commissie en de begunstigde overeengekomen procedures worden opgesteld en aan de hand van steekproefsgewijze controles.
Voor NORSPA geldt hetzelfde.

ACNAT
Art.8 COM(91)35 stelt dat de Commissie bij de vertegenwoordigers van de bevoegde niet-gouvernementele organisaties advies inwint over de algemene werking van deze verordening. Een overzicht van deze adviezen moet bij het jaarverslag worden gevoegd.

LIFE
Art. 12 vermeldt dat de Commissie er zorg voor zal dragen dat de implementatie van communautaire aktiviteiten efficiënt zal worden gemonitord en geëvalueerd.

16.2 Algemene controlebevoegdheden van de Commissie

Over het algemeen blijkt de controle op uitvoering en naleving door de EG Commissie zeer gebrekkig. De Europese milieuwetgeving ontbeert een adequaat rechtsbeschermings- en handhavingssysteem.
De Commissie is formeel wel verantwoordelijk voor de controle op de toepassing van EG recht in de lidstaten (art. 155 EEG). Maar de volledige toepassing van de controle is een zaak van de lidstaten (art. 5 en art. 130R.4 EEG). Zelfstandige onderzoeksbevoegdheden op het grondgebied van de lidstaten heeft de Commissie niet.[35] De Commissie heeft bovendien voorlopig geen inspectie-apparaat dat deze controle kan uitvoeren. Over de toekenning van inspectiebevoegdheid aan het Europees Milieu-Agentschap bestaat momenteel nog veel discussie.
Het belangrijkste instrument dat de Commissie heeft bij deze controle is de procedure van art. 169 EEG. De Commissie kan een lidstaat voor het Hof dagen als zij meent dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. De procedure bestaat uit een formele aanmaningsbrief van de Commissie aan de lidstaat, een gemotiveerd advies aan de lidstaat en uiteindelijk een beroep bij het Hof van Justitie.
De veroordeling van het Hof heeft echter slechts een declaratoir karakter, het Hof stelt vast dat de lidstaat in gebreke is. Art. 171 EEG verplicht de lidstaat dan maatregelen te nemen om de verplichting na te komen. Er kan echter geen dwang worden uitgeoefend op lidstaten die zich niet schikken naar uitspraken van het Hof, bijvoorbeeld in de vorm van schadevergoedingen per dag van in gebreke blijven.
Zie ook Bijlage 2 voor evaluatie van de controle door de Europese Commissie.

16.3 Conclusie

Ofschoon ook in de natuurbeschermingswetgeving herhaaldelijk op de controlebevoegdheid van de Commissie gewezen wordt, blijkt de controle door de Commissie in de praktijk niet erg sterk. Dit wordt veroorzaakt door allerlei praktische redenen, zoals

hierboven vermeld, maar vooral door de weigerige houding van de lidstaten ten opzichte van directe controlebevoegdheid voor de Europese Commissie.
Binnen de Commissie gaan echter stemmen op voor een versteviging van de bevoegdheden van de Commissie. Mr.Ripa di Meana zei in een persmededeling over de toepassing van het EG milieuwetgeving dat "de Commissie zich moet bezinnen over de vraag hoe ze de middelen die tot haar beschikking staan kan gebruiken om de controle te versterken. Moet de Commissie niet denken aan de mogelijkheid lidstaten uit te sluiten van financiële steun uit MEDSPA, ACE of ENVIREG, wanneeer zij de milieuwetgeving niet correct toepassen? De Commissie heeft deze intentie op landbouwvlak. Is een vorm van directe controle denkbaar die de Commissie de toegang ter plaatse verleent om de toepassing te controleren?"[36]
Zoals gezegd zijn het voorlopig de lidstaten die hiervan niet willen weten. De discussie over eventuele inspectiebevoegdheden voor het Milieu-Agentschap illustreert dit.[37]
Veranderingen op dit terrein zijn waarschijnlijk alleen mogelijk als ze zeer geleidelijk ingevoerd worden.

17. Prioriteitstelling

17.1 Inleiding

In het kader van een EG-kustbeschermingsplan kan het belangrijk zijn de inzet van instrumenten zo veel mogelijk te richten, zodat met beperkte mogelijkheden en middelen een optimaal resultaat wordt behaald. Hiervoor is het gewenst dat:
- duidelijke prioriteiten kunnen worden gesteld bij toepassing van instrumenten
- de toepassing van verschillenden instrumenten zo veel mogelijk op elkaar wordt afgestemd.

Het laatstgenoemde punt komt in de volgende paragraaf aan de orde. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de Habitatrichtlijn aanknopingspunten biedt voor prioriteitstellingen.
Prioriteitstelling m.b.t. gebiedsbescherming houdt in dat met prioriteit de volgende gebieden als beschermd gebied aangewezen zouden moeten worden:
- belangrijk(st)e gebieden
- kustgebieden
- gebieden die de samenhang tussen belangrijke gebieden garanderen.

Andere natuurbeschermingsinstrumenten zouden dan moeten aansluiten op dit netwerk van beschermde gebieden. Dit aspect wordt eveneens behandeld in paragraaf 18.

17.2 Belangrijke gebieden

Het oorsponkelijke voorstel voor de Habitatrichtlijn (COM[88]381) stelt in art. 5.2 dat "de tien belangrijkste gebieden in de Gemeenschap" aangewezen moeten worden, aan de hand van de in bijlage VA van de voorgestelde Richtlijn genoemde criteria. Dit artikel werd in de latere voorstellen niet geamendeerd.[38] Artikel 5.2 kan moeilijk anders geïnterpreteerd worden, bijvoorbeeld in de zin dat de tien belangrijkste gebieden per soort aangewezen moeten worden.
In een rapport van het Europees Parlement[39] wordt er echter op gewezen dat er aanzienlijke onzekerheid is met betrekking tot het aantal gebieden dat volgens de Habitatrichtlijn zou moeten worden aangewezen. De rapporteur heeft een amendement ingediend om duidelijkheid te scheppen:
"de belangrijkste gebieden voor elke soort en habitat uit Bijlage I en voor elk bedreigd

habitat uit Bijlage IV dienen te worden aangewezen."
Hoewel er een aanzienlijke overlap zou zijn in gebieden die op grond van de twee criteria zouden moeten worden aangewezen, zouden het er dan toch veel meer dan tien gebieden moeten worden aangewezen.

Aanwijzing van de tien belangrijkste gebieden in de Gemeenschap is onvoldoende om de doelstelling van de Habitatrichtlijn te realiseren, namelijk de adequate bescherming van de soorten en habitats opgesomd in de bijlagen. Een wijziging van art. 5.2 in het definitieve Commissievoorstel zou dus noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld zoals voorgesteld wordt door het EP. Alleen op deze manier kan een coherent netwerk van speciaal beschermde gebieden (Natura 2000) totstandkomen dat tegemoet komt aan de doelstelling van de Habitatrichtlijn.
De Commissie kan zelf gebieden voorstellen als blijkt dat na afloop van de voorgeschreven periode de tien bedoelde gebieden niet zijn aangewezen (art. 5.2). Het huidige voorstel voorziet echter niet dat de Commissie zelf een gebied voorstelt of eventueel aanwijst, als zij van oordeel is dat andere gebieden moeten aangewezen worden dan die welke de lidstaten reeds aangewezen hebben.

17.3 Kustgebieden

Geen enkele bepaling in het voorstel voor de Habitatrichtlijn voorziet in (de mogelijkheid tot) toekenning van prioriteit aan kustgebieden. Of belangrijke kustgebieden effectief beschermd zullen worden op basis van de Habitatrichtlijn is afhankelijk van de opsomming van soorten en Habitats in de bijlagen van de Richtlijn. Deze bevatten vele kustsoorten en -habitats. De consequenties m.b.t. aanwijzing zijn echter nog niet te overzien. Als op basis van deze criteria zou blijken dat de belangrijke kustgebieden aangewezen moeten worden als SPA, is een expliciete prioriteitstelling in de Habitatrichtlijn zelf overbodig.

LIFE vermeldt wel expliciet de bescherming van kustgebieden als zone met prioriteit, waarin kwetsbare gebieden ('sensitive areas') moeten worden beschermd.[40]

17.4 Ecologische hoofdstruktuur

Het voorstel voor de Habitatrichtlijn biedt aanknopingspunten voor het met prioriteit aanwijzen van gebieden voor de opzet van een ecologische hoofdstruktuur. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 6.

17.5 Conclusie

Het voorstel voor de Habitatrichtlijn biedt weliswaar aanknopingspunten voor de aanwijzing van de belangrijke gebieden in de Gemeenschap, maar vanwege de open formuleringen, is uitwerking gewenst. Er zou moeten worden onderzocht hoeveel en vooral welke gebieden aangewezen zouden worden op basis van de criteria van bijlage I en IV. Opdat zeker de belangrijke gebieden aangewezen zouden worden, lijkt het noodzakelijk dat de Commissie meer bevoegdheden krijgt prioriteiten te stellen. De Commissie zou deze kunnen vastleggen in een algemene strategie met betrekking tot de kust (Coastal Zone Management) en/of uitwerken in een kustbeschermingsplan (Coastal Conservation Strategy and Action Plan).

18. Coördinatie van instrumenten

18.1 Inleiding

Het is evident dat een sterke verbetering in de coördinatie van beschikbare instrumenten (incl. financiële) gewenst is en zou kunnen leiden tot een aanzienlijke verbetering van de resultaten van het natuurbeschermingsbeleid. Het gaat hierbij niet alleen om de coördinatie tussen natuurbeschermingsintrumenten onderling (bijv. Habitatrichtlijn en ACNAT), maar vooral ook om de afstemming op andere EG-instrumenten.
In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de Habitatrichtlijn (door de Europese Commissie) gebruikt zou kunnen worden als een centraal inhoudelijk criterium voor de toepassing van andere instrumenten. Dit betekent dat de andere (inhoudelijke en financiële instrumenten) bij voorkeur ingezet worden voor diezelfde prioritaire gebieden aangewezen op basis van de Habitatrichtlijn.

18.2 Milieu Effekt Rapportage (Environmental Impact Assessment)

Invoering van een prioritieitstelling zou kunnen betekenen dat allerlei activiteiten in (delen van) de kustzone onder een strengere MER-plicht[41] zouden vallen.
Nagenoeg hetzelfde resultaat kan op verschillende manieren bereikt worden:
- aanpassing van de bijlagen bij de MER-richtlijn (lijst MER-plichtige activiteiten)
- clausule in de Habitatrichtlijn (strengere MER-plicht voor Habitatgebieden)
- clausule in een nog te ontwerpen kustinstrument (strengere MER-plicht voor kustgebieden).

Het eerste voorstel voor een Habitatrichtlijn[42] bevatte een dergelijke clausule (art. 11):
"Alle activiteiten die gesitueerd worden in 'Environmentally Sensitive Areas' (EAS's) of in de omgeving van ESA's en deze zouden kunnen aantasten zullen onderworpen aan een MER-plicht."
Special Protected Areas op basis van de Habitatrichtlijn kunnen worden beschouwd als belangrijke natuurgebieden. Ze kunnen daarom worden gezien als ESA's. De voorgestelde MER-plicht zou dan ook op deze Habitat-SPA's van toepassing zijn.
Bovengenoemd artikel uit het voorstel uit 1988 werd niet geamendeerd in COM(90)59 en COM(91)27, maar is geschrapt in 5845/91 ENV 122.

Zelfs als deze bepaling alsnog opgenomen wordt in het definitieve voorstel voor een Habitatrichtlijn, lijkt het wenselijk de MER-Richtlijn aan te passen of een dergelijke clausule op te nemen in een eventueel kustinstrument i.v.m. de bescherming van gebieden die (nog) niet onder Habitatrichtlijn vallen.

18.3 Financiële instrumenten

Een beleid waarin prioriteiten zouden worden toegepast op grond van de Habitatrichtlijn zou zeker ook betrekking moeten hebben op financiële instrumenten. De SPA's zouden voorrang moeten krijgen bij de toekenning van financiële steun.
Overlap tussen steun uit verschillende fondsen is evenwel onmogelijk. Dit wordt uitdrukkelijk vermeld in de verschillende Verordeningen.
In de volgende paragraaf wordt per instrument gekeken of er aanknopingspunten zijn voor prioriteitstelling.

Financiële instrumenten m.b.t. milieu

De hieronder behandelde instrumenten zijn financiële instrumenten, geen fondsen. Financiële instrumenten worden gefinancierd vanuit de algemene middelen, terwijl fondsen gevuld worden m.b.v. eigen bronnen: specifieke fiscale maatregelen op EG-niveau, zoals heffingen, belastingen, e.d.
Het is de bedoeling dat het LIFE-programma uiteindelijk het vierde Struktuurfonds van de EG wordt, met eigen financiële middelen.[43]

ACE
Sinds de Verordening die het ACNAT-fonds invoert gepubliceerd is, is het ACE-fonds niet meer bruikbaar voor natuurbescherming. Prioriteit verlenen aan Habitat-SPA's vanuit het ACE-fonds is dan moeilijk, aangezien ACE dan volledig een milieuhygiëne-fonds geworden is.[44]

MEDSPA/NORSPA
Natuurbeheer vormt weliswaar één van de prioriteiten, maar dit initiatief is hoofdzakelijk bedoeld voor de verbetering van het mariene milieu (art. 2).[45] Het ligt dus niet voor de hand dit fonds met prioriteit op Habitatgebieden te richten. Voor NORSPA geldt hetzelfde (art. 2).[46]

ACNAT
Het voorstel voor het ACNAT-fonds[47] noemt als criteria voor de financiering van projecten onder andere het communautair belang van het gebied. Habitatgebieden zijn vanzelfsprekend gebieden van communautair belang. Dit ligt volledig in de lijn van de bedoeling van ACNAT: de financiering van de habitatrichtlijn (art. 1.1a). De Commissie zou bovendien de bevoegdheid krijgen om, bij stilzitten van de Lidstaten, zelf initiatief te nemen. Art. 3.2 van het ACNAT-voorstel stelt dat:

> "Terwijl de Commissie, bij achterwege blijven van maatregelen door een lidstaat, in uitzonderlijke gevallen, in staat zou moeten zijn het intiatief te nemen en maatregelen voor te stellen om dreigend uitsterven of onmiddelijk verdwijnen te voorkomen, te voorzien in noodzakelijke grensoverschrijdende maatregelen, en handelend op te treden in verband met bijzonder urgente kwesties op grond van de Conventies van Bern en Bonn".

Hieruit blijkt een grote bevoegdheid van de Commissie om ACNAT-fondsen te richten naar bepaalde gebieden of projecten, die volgens haar prioriteit hebben.

LIFE
LIFE is een algemeen milieufonds, dat zowel milieuhygienische als natuurbeschermings-projecten zal financieren. Art. 1.3 bepaalt dat LIFE de reeds bestaande milieufondsen zal vervangen; dezelfde toepassingscriteria blijven geldig.[48] Natuurbescherming wordt expliciet genoemd als prioriteit voor de toepassing van dit nieuwe instrument:

> "om de bescherming van kwetsbare gebieden te steunen en de biogenetische diversiteit te behouden.[49]

Hier blijft, net zoals bij ACNAT het geval was, de Habitatrichtlijn de toekenning van financiële steun richten.
Zoals we hierboven zagen, is voor milieuhygiënische projecten de band met de Habitat-richtlijn niet vanzelfsprekend, al is het theoretisch mogelijk voorrang te geven aan milieuhygiënische projecten die gelokaliseerd zijn in of rond Habitatgebieden.

Struktuurfondsen

ENVIREG[50]
De criteria voor subsidiëring uit het ENVIREG-struktuurfonds voorzien niet expliciet in prioriteitstelling vanuit bijv. de Habitatrichtlijn-gebieden. De steun van de Commissie aan operationele programma's hangt af van:
- de omvang van lokale behoefte
- de kwaliteit van het programma.

De omvang van de lokale behoefte wordt beoordeeld op basis van het aantal inwoners, het belang van het toerisme in het gebied, en de omvang van de industriële produktie van giftige of gevaarlijke afvalstoffen.
De kwaliteit van programma's wordt door de Commissie vooral beoordeeld op grond van de beschikbaarheid van een plan om vervuiling terug te dringen, de organisatie van selektie, opzet en bedrijfsvoering van nieuwe installaties, de manier waarop het EG-milieubeleid wordt toegepast en de beschikbaarheid van additionele financiering (art. 12).

Overwegingen m.b.t. het milieu worden overigens niet expliciet genoemd als criteria voor de toekenning van subsidies. Het is onduidelijk in hoeverre de Commissie milieuaspekten in de overwegingen kan betrekken bij de beoordeling van aanvragen. Er zijn nog geen voorbeelden van de praktische toepassing van de genoemde criteria beschikbaar.

INTERREG
INTERREG[51] is bedoeld om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen op het gebied van afvalverwerking en milieubescherming. De regio's die in aanmerking komen zijn grensgebieden van de prioriteitsgebieden 1, 2 en 5b van de Struktuurfondsen. Prioriteiten met betrekking tot specifieke kwetsbare gebieden (ESA's) of SPA's worden niet genoemd.

STRIDE
STRIDE[52] is van belang voor onderzoek in relatie tot natuurlijke hulpbronnen en milieuomstandigheden in de betreffende regio's (prioriteitsgebieden 1 en 2 van de Struktuurfondsen). Prioriteiten met betrekking tot specifieke kwetsbare gebieden (ESA's) of SPA's worden niet genoemd.

REGIS
In de betreffende regio's kan het REGIS-fonds een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van 'ontdekkingstoerisme' buiten gebieden waar zich reeds toeristische concentraties bevinden. Deze vorm van toerisme dient goed geïntegreerd te worden in de lokale strukturen en mag geen risico's meebrengen in biologisch kwetsbare gebieden.

EOGFA
De meeste maatregelen in het kader van het fonds voor de verbetering van de landbouw-struktuur EOGFA[53] kennen geen prioriteitstelling m.b.t. specifieke gebieden. Een uitzondering wordt gemaakt voor ESA's (art.21-24; zie ook paragraaf 8.3).

NOTEN

1. Mededeling 24.4.1984: COM(84)206, OJ No C133/12 van 21.5.1984
2. COM(88)392 def., 11.1.1989
3. Council Regulation 563/91 of 4.3.1991, OJ No L63/1 of 9.3.1991
4. Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7.2.1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1882-1986), OJ No C46/1, 1983
5. Council Regulation 2052/88/EEC of 24.6.1988, OJ No L185/9 of 15.7.1988
6. EP Doc.A3-39/89 on the proposal from the Commission to the Council COM(88)381
7. EP Doc.A2-179/88 on the implementation of the Bern Convention (on the conservation of European wildlife and natural habitats) and the Bonn convention (on the conservation of migratory species of wild animals) in the EC
8. Council Regulation 79/409/EEC, OJ No L103/1 of 25.4.1979 and EP Doc.A2-181/88 on the implementation of the Bird Directive
9. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1989. Natuurbeleidsplan. SDU, Den Haag.
10. EP Doc.A3-39/89, point 4
11. EP Doc.A2-294/88 of 16.12.1988, OJ No C12 of 16.7.1989
12. COM(90)544 of 16.11.1990
13. EUROPE 2000, Info background B-510.91, Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy
14. Proposal from the Commission for a Council Directive COM(88)381, OJ No C247/3 of 21.9.1988; amended by COM(90)59, OJ No C195 of 3.8.1990; amended by COM(91)27, OJ No C75/12 of 20.3.1991
15. Commission Notice OJ C115/3, 9.5.1990
16. ENVIREG Info Technique T-502.90, European Commission, Directorate General for Regional Policy
17. CES 217/90 ("priorities of ENIVREG: pollution and waste");
    EP Resolution of 16.3.1990, Doc.A3-46/90, OJ No C96/345 of 17.4.1990 (no mention of nature conservation);
    WWF, 1989, Reform of the Structural Funds, An environmental Briefing, Brussels. ("little allowance for wildlife and rural conservation") and CES 78/90.
18. EUROPE 2000, Info background B-510.91, Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy
19. Council Regulation 2328/91/EEC of 15.7.1991, OJ No L218/1 of 6.8.1991
20. Verordening 797/85/EEG van 12.3.1985, laatstelijk gewijzigd bij Verordening 3577/90
21. Zie bijlage 1, noot 11
22. Proposal for a Council Regulation on action by the Community relating to nature conservation, COM(90)125, OJ No C137/6 of 6.6.1990, amended by COM(91)35, OJ No C47/6 of 23.2.91.
23. Annex II of the addendum (financial file) to COM(90)125/2.
24. Annex to the Proposal for a Council Regulation establishing a financial instrument for the environment, COM(91)28, OJ No C44/4 of 20.2.1991
25. Annex to 563/91 of 4.3.1991, OJ No L63/1
26. Bijlage bij ontwerpverordening 7091/91 ENV 203
27. COM(88)381
28. art. 20.3 COM(91.27)
29. Council Regulation 1210/EEC of 7.5.1990, OJ No L120/1 of 11.5.1990
30. COM(90)125 Addendum, financial file

31. Directive 90/313/EEC of 7.6.1990, OJ No L158/56 of 23.6.1990
32. COM(90)125 (addendum, financial file)
33. Annex to the LIFE proposal
34. Ontwerpverordening 4591/91 ENV 42
35. J.H.Jans, EG en milieubeleid: het juridisch gehalte van wetgeving. In Milieu als wetgevingsvraagstuk. Bundel naar aanleiding van het gelijknamig symposium van het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken in samenwerking met de Vakgroep Staatrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 1991, p. 89-110, p. 100.
36. Press release of Commissioner Mr.Ripa di Meana on monitoring the implementation of community law on the environment, 8.2.1990, p8-9.
37. L. Krämer, De controle op de toepassing van de EEG milieurichtlijnen, in Europees milieurecht, Verslag van de zeventiende zitting van het Asser Instituut Colloquium Europees Recht, 's-Gravenhage 1989.
38. COM(90)59 en COM(91)27
39. EP Doc.A3-39/89 van 29.9.1989
40. Annex to COM(91)28
41. EIA Directive, 85/337/EEG OJ No L175/40
42. Proposal for Habitat Directive, COM(88)381 OJ No C247/3
43. Report of the European Parliament on COM(91)0028, EP Doc.A3-0213/91 of 13.7.1991 p41
44. Council Regulation 1872/84, OJ No L176/1 of 3.7.1984, amended by Council Regulation 2242/87, OJ No L207/8 of 29.7.1987
45. Council Regulation 563/91, OJ No L63/1 of 9.3.91
46. Ontwerpverordening 7091/91 ENV 203
47. Proposal for a Council Regulation COM(90)125, art. 2
48. Proposal for a Council Regulation establishing a financial instrument for the environment, COM(91)28, OJ No C44/4 of 20.2.1991
49. art.2 COM(91)28
50. Commission Notice OJ C115/3, 9.5.1990
51. Commission Notice C(90)1562/3, OJ No C215 of 30.8.1990
52. Commission Notice C(90)1562/2, OJ No C 196/18 of 4.8.1990
53. Council Regulation 2328/91 of 15.7.1991, OJ No L281/1 of 6.8.1991

BIJLAGE 4

INPASSING VAN EEN MOGELIJK EUROPEES KUSTBESCHERMINGSPLAN IN DE EG-WETGEVING

H.G. Sevenster en C.T.M. Vertegaal

Inhoud

1.	Inleiding	71
2.	Maatregelen op grond van artikel 130S	71
3.	Vergelijkbare situaties	72
4.	Veranderingen door de IGC-Verdragswijzigingen	72
5.	Conclusies	73
	Noten	74
	Bijlagen	75

1. Inleiding

In de bijlage 'Mogelijke uitwerking van een 'Coastal Conservation Strategy and Action Plan' m.b.v. het communautair instrumentarium' wordt ingegaan op de vraag in hoeverre met het bestaande of in voorbereiding zijnde EG-instrumentarium mogelijke elementen uit een derdelijk EG-kustbeschermingsplan kunnen worden gerealiseerd.
In deze bijlage wordt ingegaan op de vraag in hoeverre en op welke manier en dergelijke 'Coastal Conservation Strategy and Action Plan' zelf een plaats zou kunnen krijgen binnen de EG-regelgeving.

Hierbij zijn als uitgangspunten gehanteerd:
- een kustbeschermingsstrategie als onderdeel van een algemene natuurbeschermingsstrategie
- de strategie heeft deels betrekking op het EG-niveau (opstellenhoofdlijnen, fondsen, verplichtingen voor de lidstaten, controle) en deels op het nationale niveau (opstellen en uitvoeren van nationale strategieën[1]).

De centrale vraag is hoe een EG-kustbeschermingsstrategie (en/of actieplan) zou moeten worden 'opgehangen' aan de bestaande EG-strukturen.
Deze vraag wordt hieronder behandeld aan de hand van de volgende mogelijkheden:
- welke maatregelen kunnen in het algemeen op artikel 130S van het EEG-verdrag (milieubeleid) gebaseerd worden
- welke weg is gekozen voor vergelijkbare initiatieven
- zouden de komende Verdragwijzigingen in het kader van de Intergoevernementele Conferenties (december 1991) van invloed kunnen zijn.

2. Maatregelen op grond van artikel 130S

a. Welke typen instrumenten kunnen gebruikt worden?

Aangezien artikel 130S spreekt van "besluiten" in het algemeen, kent het artikel geen beperkingen ten aanzien van het soort instrumentarium dat gebruikt mag worden. Dit betekent dat alle maatregelen uit artikel 189 EEG (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen, adviezen) èn alle andere denkbare maatregelen (resoluties) mogelijk zijn.

b. Welke maatregelen vallen inhoudelijk gezien onder artikel 130S?

Ook hier moet worden geconstateerd dat artikel 130S 'onbeperkt' is: alle maatregelen die wat betreft inhoud onder de doelstellingen genoemd in artikel 130R(1) vallen, kunnen onder artikel 130S aangenomen worden.[2]
Het bereik van het artikel wordt echter beperkt door het bestaan van andere Verdragsartikelen waarop milieumaatregelen gebaseerd kunnen worden. Met name kunnen genoemd woren: aretikel 100A EEG (interne markt), artikel 43 EEG (landbouw), artikel 75 EEG (vervoer), artikel 31 Euratom (basisnormen ioniserende straling). De onderlinge verhouding tussen deze artikelen is bepalend voor de vraag in welk geval welke rechtsbasis gekozen moet worden. De keuze is afhankelijk van de inhoud van de doelstellingen van een maatregel. De keuze kan van grote invloed zijn op de besluitvormingsprocedures.[3]
Onjuiste keuze van rechtsgrondslag leidt tot vernietiging van de maatregel.[4]
In het geval van natuurbescherming is het vooralsnog onomstreden dat maatregelen in deze sfeer onder artikel 130S vallen. Deelaspekten van een natuurbeschermingsstrategie

kunnen echter onder andere artikelen vallen, bijvoorbeeld als een maatregel streeft naar herbebossing van landbouwareaal. Met inachtneming van dit laatste voorbehoud kan echter gesteld worden dat een kustbeschermingsstrategie inhoudelijk gezien onder artikel 130S valt.[5]

3. Vergelijkbare situaties

Als communautaire algemene strategieën op milieugebied kunnen genoemd worden:
- de programma's MEDSPA en NORSPA
- de cadmiumstrategie
- de afvalstrategie.

Al deze gevallen hebben gemeen dat een algemene strategie in het MAP wordt aangekondigd (vgl. ook bijlage 1). Vervolgens kan een dergelijke strategie in een apart document worden uitgewerkt (bijv. Communautaire Afvalstrategie van de Commissie, 1989). De verdere uitwerking is afhankelijk van het soort strategie. In het geval van de Afvalstrategie heeft uitwerking voornamelijk plaats gevonden via (voorstellen tot) richtlijnen en verordeningen, die het beheer en transport van afval trachten te reguleren. Andere aspekten van de strategie, zoals financiële bijdragen voor demonstratieprojekten, worden in aparte instrumenten geregeld.[6]
Het geval van MEDSPA - dat qua struktuur en opzet overeenkomsten vertoont met een mogelijke kustbeschermingsstrategie - is geregeld in een Verordening op basis van artikel 130S.[7] Daarin is vastgelegd: de doelstellingen van het MEDSPA-projekt, het bedrag dat beschikbaar is voor aktiviteiten, welke aktiviteiten 'subsidiabel' zijn en onder welke voorwaarden. Het gaat hier om fondsen waarop natuurlijke en rechtspersonen aanspraak kunnen maken. Het onderdeel 'fondsen' van een kuststrategie zou op vergelijkbare wijze in een verordening kunnen worden ondergebracht, voor zover het gaat om financiering van individuele projekten.
In een kustbeschermingsstrategie zou ook sprake kunnen zijn van verplichtingen tot het opstellen van programma's door lidstaten. Aangezien van de lidstaten in zo'n geval een bepaald resultaat wordt verwacht, lijkt en richtlijn (op basis van artikel 130S) het aangewezen instrument.[8]

Voor zover onderdelen van een kuststrategie overlappen met of gebruik maken van bestaande of in voorbereiding zijnde communautaire instrumenten is een regeling van deze overlap noodzakelijk. Een oplossing zou zijn de bestaande wetgeving aan te passen (integratie van de nieuwe strategie in bijv. de Habitatrichtlijn). Ook zou in de nieuwe 'kust-wetgeving' bepaald kunnen worden dat op een bepaald onderdeel de Habitatrichtlijn niet van toepassing is. Dit zal per onderwerp bepaald moeten worden. De keuze is ook afhankelijk van de vraag welke aanpak in het algemeen wordt gekozen: sektoraal of integraal.

4. Veranderingen door de IGC-Verdragswijzigingen

Welke verdragswijzigingen de IGC teweeg zullen brengen staat nog niet vast. Op het gebied van de besluitvorming is voorgesteld om ook op milieuterrein over te gaan tot gekwalificeerde meerderheid in de Raad en samenwerkingsprocedure met het parlement (zie bijlage 2: het voorgestelde artikel 130S[1]). Voor de milieuprogramma's wordt een geheel nieuwe procedure voorgesteld: "co-decision" (zie bijlage 2: het voorgestelde artikel 130S[2]). Hierbij zou het parlement samen met de Raad en op voet van gelijkheid de besluiten nemen.
Deze voorstellen lijken niet van invloed op de kwestie van de 'ophanging' van een

kustbeschermingsstrategie. Wel moet daarbij aangetekend worden, dat als - conform het voorgestelde artikel 130S(2) - algemene programma's, strategieën en prioriteiten eenmaal door Raad en Parlement worden vastgesteld, deze een bindend karakter krijgen voor de lidstaten. De strategieën en programma's moeten op dit moment beschouwd worden als 'soft law', waarvan geen direkte juridische binding uitgaat. In dat opzicht speelt dit element ook een rol bij de vraag naar de gewenste binding voor de lidstaten aan een eventuele kustbeschermingstrategie.

5. Conclusies

De belangrijkste conclusies t.a.v. de in de inleiding gestelde centrale vraag zijn:

- Een kustbeschermingsstrategie vermelden in het Vijfde MAP van de Commissie. Bij de besluitvorming in de Raad over dit MAP moet getracht worden het projekt als een van de prioritaire terreinen te laten noemen.[9]
- Opstellen door de Commissie van een strategie als uitwerking van het MAP. Dit kan in allerlei vormen (vgl. Witboek Interne Markt, Afvalstrategie).
- Ontwerpen van een verordening vergelijkbaar met MEDSPA. Dit lijkt wenselijk voor het vastleggen van de hoofdlijnen van het programma en van het budget, met name waar het om financiële bijdragen voor natuurlijke en rechtspersonen gaat.
- Ontwerpen van een richtlijn voor het vastleggen van verplichtingen voor de lidstaten (bijv. het opstellen van nationale programma's). Dit geschiedt het beste bij richtlijn vanwege de noodzaak tot nationale implementatie en een redelijke termijn daarvoor.[10]

Noten

1) Activiteiten vinden weliswaar op nationaal niveau plaats, maar het gaat hier om een communautaire verplichting (indien neergelegd in een communautair instrument). De strategie zelf is uitsluitend communautair van aard. In dat opzicht is het misleidend om de vraagstelling toe te spitsen op een EG 'deel'. De nationale wetgeving is immers alleen uitvoerend van aard en niet een apart 'deel' van de strategie.

2) Voorbeelden: Habitatrichtlijn, Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater, Richtlijn openbaarheid milieu-informatie.

3) Zoals bij de keuze tussen artikel 100A (gekwalificerde meerderheid in de Raad van Ministers, samenwerking met het Parlement) en artikel 130S (unanimiteit in de Raad, advies Europees Parlement).

4) Zie het recente arrest C-300/89, Commissie/Raad, arrest van 11 juni 1991, nog niet gepubliceerd. Hierin heeft het Hof bepaald dat milieurichtlijnen die een effect kunnen hebben op de conccurrentiepositie van bedrijven (via een invloed op de produktiekosten) onder artikel 100A EEG moeten worden aangenomen. De richtlijn in kwestie m.b.t. titaandioxide werd vernietigd.

5) Vermelding van een rechtsgrondslag is verplicht. Het niet noemen vanm een rechtsgrondslag hoeft echter niet altijd tot vernietiging te leiden. Ook wordt in de praktijk wel een algemenere indictaie gegeven. In het geval van de Communautaire Milieu Actie Programma's wordt in het algemeen gerefereerd aan de drie EG-Verdragen. De reden hiervoor kan zijn (zoals in het geval van de MAP's) dat specificatie niet noodzakelijk is omdat velerlei maatregelen genomen of voorgesteld worden. In andere gevallen kan de reden zijn dat men niet wil specificeren omdat de grondslag omstreden is.

6) Twee mogelijkheden zijn momenteel denkbaar: een aparte verordening, waarbij speciaal aan afvalprojekten geld wordt toegekend of afvalprojekten als onderdeel van een algemener instrument (bijv. Verordening 2242/87 inzake communautaire acties voor het milieu). Op grond van het LIFE-voorstel mag verwacht worden dat de mogelijkheid van een specifiek financieel instrument zich niet meer althans minder voor zal doen in de toekomst.

7) Verordening 563/91, PB 1991 L 63/1.

8) Vgl. de tekst van artikel 189 EEG. Een verordening werkt rechtstreeks en is niet zinvol in gevallen waarin de nationale overheid allerlei uitvoeringsmaatregelen moet treffen.

9) Vgl. de Resolutie van de Raad en de Vertegenwoordiger van de regeringen van de lidstaten in het akder van de Raad bijeen, bij het Vierde MAP, PB 1987 C 328/1. Bij wijziging van het EEG Verdrag in het kader van de IGC is vermelding door de Raad als prioriteit niet meer noodzakelijk om begrijpelijke redenen.

10) De controle op de toepassing van de Gemeenschapswetgeving berust volgens artikel 155 reeds bij de Commissie. Speciale controletaken zouden echter in de basisverordening neergelegd kunnen worden. Specifieke taken voor de lidstaten (bijv. rapportage) in het kader van de controle op de programma's kunnen in de richtlijn opgenomen worden.

Bijlagen

1. Punt 5.4.8-5.4.10 4e Milieu Actie Programma (PB C328/35 van 7.12.87)

5.4.8. Door de Commissie in het kader van vroegere actieprogramma's uitgevoerde werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling en het ecologische beheer van Europese kustgebieden en soortgelijke werkzaamheden van verschillende internationale organisaties hebben duidelijk gemaakt dat kustgebieden specifieke problemen hebben waarvoor dringend naar oplossingen moet worden gezocht. De Commissie heeft van het begin af aan de werkzaamheden van de Conferentie van perifere kustgebieden gesteund en het Europese Handvest voor kustgebieden is het resultaat van een gemeenschappelijke inspanning. Het Europese Parlement heeft deze werkzaamheden nauwlettend gevolgd en de Commissie verzocht het beleid en de maatregelen op dit gebied in de geest van het Handvest (1) ten uitvoer te leggen.

5.4.9. Natuurlijk is het in de eerste plaats aan de kustgebieden zelf om op dit verzoek in te gaan. Dit te doen is zonder meer in het belang van hun milieu, maar ook (aangezien hun belangrijkste economische troef juist wordt gevormd door de kwaliteit en de mogelijkheden van hun milieu) in hun economisch belang. Van haar kant wil de Commissie de uitvoering van het communautaire beleid op de betreffende gebieden geheel volgens de beginselen van het Europese Handvest voor kustgebieden laten verlopen. Daarnaast zal de Commissie verdere studies verrichten betreffende de praktische uitvoering van het Handvest en de resultaten daarvan publiceren.

5.4.10. De bergstreken hebben te maken met soortgelijke problemen als de kustgebieden: zij moeten verschillende, vaak met elkaar in strijd zijnde functies vervullen. Zij moeten het welzijn van de plaatselijke bevolking waarborgen, opvang bieden aan een toenemend aantal toeristen uit alle landen van Europa en tegelijkertijd de woongebieden van in het wild levende dieren beschermen. Bovendien hebben communautaire maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nu meer dan tien jaar lang bijgedragen tot het tot stand komen van landschapsveranderingen in bergstreken. Recente voorstellen van de Commissie aan de Raad beogen aanvulling en aanpassing van de richtlijn inzake steunverlening aan boeren in deze gebieden (2) om zo een grotere bijdrage te leveren tot het behoud van waardevolle natuurgebieden en het op peil houden van het inkomen van de boer.

2. Voorstel gewijzigd Artikel 130S EEG-Verdrag t.b.v. IGC

Article 130s

1. The Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission in co-operation with the European Parliament and after consulting the Economic and Social Committee, shall decide what action is to be taken by the Community in order to achieve the objectives referred to in Article 130r.

2. Multiannual action programmes in specific areas setting out priority objectives to be attained shall be adopted by the Council acting by a qualified majority on a proposal from the Commission under the procedure for co-decision with the European Parliament.

The Council, acting under the terms of paragraph 1, shall adopt the measures necessary for the implementation of these programmes.