

is vermoedelijk medeoorzaak van de explosieve verspreiding van de mineermot in Europa.

De kolonisatie is pas begonnen - waarnemingen zijn welkom

In sommige gevallen kan men het afgevallen blad, met daarin de overwinterende poppen, opruimen. Hiermee verkleint men de beginpopulaties van het volgend jaar. Er zullen echter altijd bladeren overblijven waardoor een herhaling van een aantasting niet te vermijden is. De kolonisatie van Nederland is nog maar net begonnen en de aantastingen zullen in de komende jaren op veel meer plaatsen waargenomen worden. De noordgrens zal ook nog niet bereikt zijn.

Uw waarnemingen zijn van harte welkom bij de auteur.

L.G. Moraal is als entomoloog werkzaam bij Alterra, Postbus 47, 6700 AA Wageningen, telefoon 317-477881, fax 317-424988, e-mail: l.g.moraal@alterra.wag-ur.nl

EUROPA: EEN REALITEIT VOOR NATUURBEHEERDERS EN REGIO'S

A.R. Wolters

Europa is een ver-weg-gebeuren voor vele natuurbeheerders en regio's. Er zijn al problemen genoeg in de directe omgeving. En, zo vinden vele regionale bestuurders en natuurbeheerders, wat heb je aan Europa als het gaat om de dagelijkse besommingen in het natuurbeheer. Niettemin merken meer en meer natuurbeheerders en regionale en lokale beleidsmakers dat Europa aan de voordeur staat. En dat het Europees beleid in de achtertuin diepe sporen heeft getrokken. Het wordt dus tijd voor een herbezinning.

Elke Nederlander weet dat Nederland slechts een klein stukje van de Europese landkaart beslaat. De Nederlandse natuur is onlosmakelijk verbonden met de Europese natuur. De "mensen in de regio" weten dat ook. Als het gaat om het dagelijkse werk, is de blik echter meestal beperkt tot de regio of hoogstens het landsniveau. De natuurbeheerders proberen de problemen die zich in hun terreinen voordoen op te lossen door met de meest zichtbare veroorzakers of beleidsverantwoordelijken in de regio in gesprek te gaan. Alleen af en toe komt Europa dichterbij, als het gaat om mogelijke aanwijzingen van gebieden onder internationale instrumenten. Europa komt ook dichterbij als blijkt dat niet alle problemen op regionaal vlak kunnen worden opgelost.

Onbekend

Diegenen die echter met een Europees perspectief naar hun terreinen kijken zien het volgende:

- de meeste terreinen zijn onderdeel van een breed Europees ecologisch netwerk;
- voor een werkelijke bescherming van deze terreinen is een Europese aanpak nodig;
- veel van de problemen, zoals de problemen veroorzaakt door de landbouw, hebben een Europese achtergrond: het grootste deel van het landbouwbeleid wordt in EU-verband ontwikkeld en besloten. Dit EU-beleid heeft in het verleden diepe sporen

achter gelaten in de landschappen van Europa. Kijk naar de intensieve veehouderij in Noord-Brabant en de glastuinbouw in het Westland;

- het aantal Europese natuur-instrumenten met een dwingende Europese bescherming neemt toe. Enkele van deze instrumenten staan boven de nationale wetgeving en kunnen die terzijde schuiven. In beheersplannen en beheer moet de beheerder met de internationale verplichtingen rekening houden;
- veel Europese regio's hebben te kampen met vergelijkbare problemen en uitdagingen. Een gerichte uitwisseling van kennis en ervaring kan het regionale beleid ten goede komen.

Door de onbekendheid van Europese instrumenten en benadering, haalt de doorsnee natuurbeheerder en regionale bestuurder te weinig uit het Europese beleid. Soms wordt dit beleid zelfs als een bedreiging ervaren, zelfs als het rechtstreeks gericht is op de veiligstelling van natuurwaarden in een bepaalde regio.

Aan de andere kant heeft Europa weinig kaas gegeten van de praktijk en belewingswereld van natuurbeheerders en regionale en lokale bestuurders. Vele Europese beleidsplannen en wetgeving worden ontwikkeld in samenspraak tussen Europese Commissie, nationale overheid en Europees Parlement. Stroperige besluitvorming leidt tot teksten die niet altijd meer te begrijpen zijn voor de buitenstaander. Regio's worden vaak pas betrokken op het moment dat de Europese regelgeving is



Ook onderdeel van het Europees ecologisch netwerk: Nationaal Park Hohe Tauern.
Foto: H. Dekker.

114

vastgesteld en moet worden uitgevoerd. En dan kan het goed misgaan: bestuurlijke blokkades, geïrriteerde belangengroepen, juridische procedures en een verslechtering van de verstandhouding tussen regionale en nationale overheden.

Voorbeelden

Het Europees natuurbeleid krijgt steeds verder gestalte door de uitvoering van strategische plannen, in het bijzonder het Pan-Europese Natuurbeleidsplan (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy) en de EU-Biodiversiteitsstrategie (European Community Biodiversity Strategy). Deze plannen beschrijven de doelstellingen op middellange en lange termijn. De meeste energie wordt gestoken in het bereiken van overeenstemming tussen de meer dan 54 landen in "Pan-Europa" en de 15 EU landen. Regionale overheden zijn nauwelijks betrokken bij de uitvoering van bovengenoemde strategieën. Mede hierdoor is de impact van deze strategieën nog beperkt en loopt de beleidsuitvoering achter. Een duidelijk voorbeeld van vooruitstrevend Europees natuurbeleid dat nog onvoldoende wordt gedragen door natuurbeheerders en regio's, is de realisering van het Europees Ecologisch Netwerk. Voor het streven

als zodanig zijn al snel handen op elkaar te krijgen. Maar het gaat mis bij de uitvoering. Er wordt ronduit slecht gecommuniceerd met de organisaties die de "grote Europese ideeën" moeten uitvoeren. Door de jaren heen zijn gemeentelijke en provinciale overheden geconfronteerd met de aanwijzing van gebieden als "wetland van internationale betekenis", "vogelbeschermingsgebied", "werelderfgoedgebied", "Europees diploma-gebied", "Biogenetisch reservaat"



Door de nieuwe internationale regelgeving worden Europese parels in Nederland extra beschermd (Dwingelderveld). Foto: H. Dekker.

en recentelijk "Natura 2000-gebied" op grond van de EU Habitatrichtlijn.

Al deze instrumenten hebben hun specifieke meerwaarde en benadrukken het bijzondere internationale belang van een gebied of regio. Deze instrumenten benadrukken ook dat een gebied onderdeel is van een breder internationaal ecologisch netwerk van gebieden. Probleem is echter dat de op elkaar stapelende aanwijzingen van gebieden op grond van de relatief slecht afgestemde instrumenten steeds meer weerstanden oproepen op het regionale en lokale niveau. De meerwaarde van opnieuw een aanwijzing wordt vaak niet meer gezien. Ook is men bezorgd over de consequenties. Het is inderdaad waar dat naarmate de ruimte schaarser wordt, de Europese regels wellicht knelender worden. Maar we moeten daarbij niet vergeten dat die regels zijn gericht op de Europese parels van ons land. Niemand is tegen bescherming van deze parels, maar toch is er vaak grote tegenstand tegen Europese natuurregels.

Natura 2000

Dit probleem spitst zich in vele EU-landen nu toe op de realisering van Natura 2000, het Europees Ecologisch Netwerk

van gebieden in de Europese Unie op basis van de EU Habitatrichtlijn (1992) en de Vogelrichtlijn (1979). De Habitatrichtlijn bepaalt dat dit netwerk uiterlijk 2005 moet zijn gerealiseerd. De Habitatrichtlijn is een Europese wet die de verdere aantasting van de natuurparels in de EU wil tegengaan en hier duidelijke regels voor neerlegt. Het is ook een wet die veel ruimte laat aan de manier waarop het gewenste beschermingsniveau in de EU-lidstaten wordt bereikt. Juist Nederland zou blij moeten zijn met zo'n instrument omdat het een kroon zet op de reeds bestaande nationale bescherming van de Europese parels in Nederland. De Nederlandse natuur is door zijn sterke ecologische relaties met andere landen in hoge mate gebaat bij extra Europese bescherming die de Habitatrichtlijn kan geven. Voorts zijn er mogelijkheden voor EU-financiering van projecten die ten goede komen van deze gebieden. De meeste Natura-2000 gebieden zijn al goed beschermd op basis van nationale instrumenten.

In de meeste EU-lidstaten, waaronder Nederland, is echter in hoge mate vertraging opgetreden in de uitvoering van de EU Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Weerstand op regionaal niveau, soms zelfs van natuurbeheerders, zijn hiervan mede de oorzaak. De Habitatrichtlijn wordt door verschillende regionale en lokale overheden gezien als opnieuw een internationaal instrument met een strikte beschermingsverplichting. Het is een instrument, waarbij ze in de ontwikkelingsfase nauwelijks betrokken zijn. Ook in de implementatiefase werden regionale bestuurders en natuurbeheerders vaak onvoldoende betrokken. Zo ontstond een negatieve sfeer rond een instrument dat beter verdient. Tevens ontstond verwarring over de samenhang tussen de EU-Habitatrichtlijn en de EU-Vogelrichtlijn. Regionale en lokale overheden zijn bezorgd dat "gebieden op slot" zouden gaan waardoor er geen menselijk gebruik meer mogelijk is. Landgebruikersgroeperingen richten zelfs een nationaal platform op tegen de toepassing van de Vogelrichtlijn. Nu doen Europese aanwijzingen een gebied niet op slot omdat het "bestaand gebruik" vaak gewoon doorgang kan vinden, maar de toon was gezet.



In Noord-Brabant werkt een aantal organisaties samen aan een Europees partnerschap (reservaat De Brand bij Loon op Zand). Foto: H. Dekker.

Platform

Een voorbeeld van een zeer ongelukkige situatie voor alle partijen ontstond bijvoorbeeld in Noord-Brabant, waar provinciebestuur, Noord-Brabants Landschap en jagers gezamenlijk tegen de aanwijzing van een gebied onder de Vogelrichtlijn waren: Niet vanwege de richtlijn zelf, maar vanwege de wettelijke uitsluiting door de rijksoverheid van alle vormen van jacht in aangewezen terreinen. Het probleem vloeide niet direct voort uit de Vogelrichtlijn, maar uit de koppeling die het Rijk via de Flora- en faunawet aanbracht met de sluiting van de jacht in aangewezen gebieden. Het spreekt vanzelf dat deze situatie niet meer uit te leggen was aan de bevolking en dit dus niet bijdroeg aan het draagvlak voor natuurbescherming. De oprichting van het hiervoor genoemde Platform Vogelrichtlijn was een ander voorbeeld van een ongelukkige situatie. Dit platform stelde dat de economische ontwikkeling van Nederland zou worden geschaad door de voorgestelde 49 aanwijzingen onder de Vogelrichtlijn. Hoewel de problematiek door het platform in hoge mate gedramatiseerd werd, gaf de oprichting van het platform wel aan dat er het nodige schortte aan de communicatie over de Richtlijn. Ook hier geldt: onbekend, maakt onbemind. Het is dus zaak de voordelen en meer-

waarde, maar ook de consequenties, voor regio's, natuurbeheerders en andere landgebruikers, van het Europees natuurbeleid beter voor het voetlicht te brengen. Het is echter ook zeer belangrijk "Europa" en nationale overheden te overtuigen van de noodzaak de regio en natuurbeheerders al vroeg bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken. Anders zal het beleid niet effectief zijn.

De meerwaarde voor natuurbeheerders en regio's

De voordelen van een Europese aanpak van het natuurbeleid zijn legio:

- de effectiviteit van het (regionale) natuurbeleid neemt toe. Aangrenzende regio's zetten zich immers ook in voor de bescherming en een goed beheer van grensoverschrijdende natuur;
- regio's kunnen van elkaar leren en ervaring uitwisselen, vooral Europese regio's waar vergelijkbare zaken spelen;
- een Europese erkenning geeft een extra motivatie voor natuurbeheerders en kan door regio's gebruikt worden voor promotionele en toeristische activiteiten;
- er zijn meer mogelijkheden voor EU-financiering indien regio's en natuurbeheerders zich actief opstellen en



116

*De Habitatrichtlijn biedt bescherming aan de Limburgse kalkgraslanden (Gerendal).
Foto: H. Dekker.*

inspelen op het Europees natuurbeleid. Volgens particuliere natuur- en milieuorganisaties laat Nederland heel wat geld in Brussel liggen;

- een actieve Europese instelling leidt tot een internationaal profiel, wat ten goede kan komen aan het aantrekken van duurzame economische activiteiten, en, last but not least;
- door een actieve participatie in het Europese proces, direct of indirect, kunnen natuurbeheerders en regio's de Europese besluitvorming in een door hen gewenste richting beïnvloeden.

Hierdoor zou het Europees natuurbeleid, waaronder de internationale aanwijzingen, niet meer als bedreiging maar als een kans worden beschouwd. Dit helpt de nationale overheid dan weer om de uitvoering van de Europese wetgeving op schema te houden, en de samenwerking op peil te houden.

Goede ontwikkelingen

Gelukkig zijn er ontwikkelingen gaande in Europa en Nederland, waaruit blijkt dat er een groeiend bewustzijn is van de problemen, maar ook dat er bereidheid is om er wat aan te doen. Steeds vaker worden natuurbeheerders en vertegen-

woordigers van regio's betrokken bij de verdere beleidsontwikkelingen:

- de sterker wordende adviserende rol van het EU Comité voor de Regio's en het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa;
- een groeiende aandacht bij de Europese Commissie en EU-lidstaten voor de rol van regionale overheden en natuurbeheerders;
- een groeiende aandacht bij nationale overheden voor het betrekken van regionale overheden bij de voorbereiding van de Europese besluitvorming;
- de ondertekening door het Interprovinciaal Overleg (IPO), samen met andere organisaties, van het Manifest "Nederland voor de Europese Natuur". De provincies hebben zich in het kader van de uitvoering hiervan zelfs verenigd in de campagne "Provincies voor de Europese natuur";
- initiatieven zoals in Noord-Brabant, waarin het samenwerkingsverband "Brabant-Europees Partnerschap voor Duurzaamheid" is opgericht, waarin internationale organisaties en regionale instellingen en organisaties deelnemen;
- initiatieven zoals in Gelderland, waar bijvoorbeeld in november 1998 de conferentie "Regions Joining Forces" plaatsvond.

Conclusies en aanbevelingen

Het beleidsveld natuurbeheer is een uitgelezen thema om Europa dichter bij de burger te brengen en het concept "Europa van de Regio's" in de praktijk te brengen. Dit levert winst op voor Europa, nationale overheden, regionale en lokale overheden en natuurbeheerders, en uiteraard niet in de laatste plaats, ook voor de natuur.

Om dit te realiseren is een open communicatie tussen alle overheidslagen en natuurbeheerders in alle fasen van het Europees natuurbeleid nodig. Hierbij dienen zowel de voor- als nadelen (en eventuele bestaande onzekerheden!) duidelijk en open te worden gecommuniceerd. Ook dient het Europese natuurbeleid meer "op regionale maat gesneden" te worden, door flexibiliteit toe te laten zolang dat niet ten koste gaat van het beschermingsniveau. Maar wat ook nodig is, is een sterkere internationale oriëntatie van regionale overheden en natuurbeheerders, en het zoeken van kansen in plaats van een defensieve houding. Het ontwikkelen en instandhouden van een sterk Europees netwerk van regio's kan hierbij behulpzaam zijn.

Dit alles kan samengevat worden in één zin: het Europa van de 21^e eeuw moet werken aan een Europees-Regionaal partnership. Het beleidsveld natuurbeheer is een goede proeftuin om dit in praktijk te brengen.

A.R. Wolters is algemeen directeur van het European Centre for Nature Conservation (ECNC) in Tilburg.