



Foto Natura | Rorodomp

Natura 2000 in het buitenland: feiten en fabels

Het ministerie van LNV wilde graag weten hoe men in het buitenland omgaat met het implementatieproces van Natura 2000. Uit Alterra-onderzoek bleek dat Nederland niet echt uit de pas loopt qua implementatiepraktijk, interpretatie van kernbegrippen en het imago van de Vogel- en Habitatrictlijn. Wel bespeuren de onderzoekers een Alleingang met betrekking tot de integratie natuurbeleid en het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid.

— Fred Kistenkas en Ine Neven

De veel gehoorde klacht dat Nederland de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) strenger zou implementeren dan andere lidstaten van de EU, lijkt voor bijstelling vatbaar. Twee gelijktijdig verschenen onderzoeken, een vergelijkend onderzoek van Alterra naar het implementatieproces en een rechtsvergelijkend onderzoek van de Universiteit Utrecht naar de omzetting van wetgeving, wezen uit dat Nederland met betrekking tot Natura 2000 niet voorop of juist achterop loopt. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste landen kiezen voor een pragmatische en geleidelijke implementatie en dat er altijd wel een ander land later, eerder, strikter of losser is bij het oplossen van implementatiekwesties. Zelfs de toch late implementatie van de habitattoets in de gewijzigde Natuurbeschermingswet in 2005 valt niet eens echt uit de toon, nu ook in de meeste andere landen de omzettingswetgeving niet in alle opzichten al richtlijnconform was; zeker niet op detailniveau.

Streken vergeleken

Het Alterra-onderzoek behelsde een quick-scan van alle 25 lidstaten over kwesties als imago van de VHR, de communicatie en coördinatie over de interpretatie van begrippen, het

verloop van het implementatieproces van Natura 2000 en de integratie van natuurwetten op het ruimtelijke ordenings-spoor. Vervolgens werden vijf landen nader bekeken en door een delegatie van het ministerie van LNV en de onderzoekers bezocht: het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en het accessieland Hongarije.

Qua imago, interpretatie, en implementatie bleek Nederland het niet slecht te doen, maar ook niet als het beste jongetje van de klas. Zo zijn in Nederland beheerplannen voor alle Natura 2000-gebieden weliswaar verplicht, maar dat zijn ze in Zweden ook. Zo mopperen sommigen wel over de veelheid en anderen weer op de vaagheid van LNV- handreikingen, maar hetzelfde gebeurt bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk alwaar *Natural England* de ene na de andere nogal vage handreiking (*guidance*) produceert. Geklaagd wordt ook wel over de vele rechterlijke uitspraken in Nederland over het natuurbeschermingsrecht, maar ook in Duitsland en Oostenrijk blijken relatief veel uitspraken te zijn gedaan. Waar richtlijnen zijn, heb je nu eenmaal juridisering...

Implementatiekwesaties

Daarnaast bleek er een variatie aan implementatiepraktijken te bestaan. Het is niet altijd eenvoudig om transparant te zijn en participatie van betrokkenen uit de samenleving te willen, en tegelijkertijd te voldoen aan de verplichtingen tegenover de EU en de eigen regering. Doordat Nederland sterk heeft ingezet op communicatie en participatie liep zij ogenschijnlijk behoorlijke vertraging op bij de aanwijzing van gebieden en de vertaling van de Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Andere landen, waaronder Duitsland, vrezden vertragingen als uiteindelijk de landeigenaren zich toch gaan roeren. Natuurlijk viel de intermediaire positie op van speciaal voor natuur opgerichte zelfstandige bestuursorganen, kortweg: zbo (ook wel *quango*, dat wil zeggen een quasi-NGO opererend tussen overheid en samenleving in) in landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden (*Natural England* en *Naturvardsverket*). Maar ja, de andere nader onderzochte landen hadden deze natuur-zbo ook niet. De Angelsaksische en Scandinavische wereld werkt nu eenmaal vaker met dergelijke zbo's dan de rest van Europa. En decentralisatie en *regional governance* om synergie tussen beleidseffectiviteit en draagvlak voor het natuurbeleid te verkrijgen, speelt echt niet alleen in Nederland; zelfs in traditioneel centralistisch bestuurd landen als Engeland en Frankrijk leeft die discussie. Nederland viel dus niet echt uit de toon.

Integratie

Op het gebied van integratie van het natuurbeleid met aanpalende beleidsterreinen als milieu- en ruimtelijke ordening viel echter wél een echte Nederlandse *Alleingang* te bespeuren. Nederland opteert met het wetsontwerp voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor één integrale omgevingsvergunning voor milieu, ruimtelijke ordening en natuur. De bouw-, milieu-, sloop-, aanleg en monumentenvergunning worden samengevoegd tot één vergunning bij één loket. Ook de vergunningen en ontheffingen van de

Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zullen bij deze supervergunning worden aangehaakt. Het liefste ziet de regering ook één grote integrale omgevingswet. Landenvergelijking toont echter aan dat die integrale omgevingsvergunning nergens van de grond is gekomen. Het is wel geprobeerd in landen als Zweden, Finland en Duitsland maar men kwam niet verder dan één milieuwetboek (Zweden en Finland). Eén integrale vergunning is nog nooit ergens gelukt. De Duitsers hadden reeds begin jaren negentig een integraal *Umweltgesetzbuch* klaarliggen, maar deze is uiteindelijk nooit ingevoerd en van één integrale vergunning is het al helemaal niet meer gekomen. De Zweden gaven al aan waarom hier het adagium geldt van beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald: de EU denkt zelf nog niet integraal maar vaardigt telkens sectorale richtlijnen uit. Waarom zou je dan als lidstaat zo ver voor de troepen moeten uitlopen?

Op dit moment kiest de Wabo nog voor een procedurele integratie met behoud van de verschillende sectorale toetsingskaders (het zogenoemde model 3: bouwen met één papertje), maar de bedoeling is om uiteindelijk dit uit te bouwen tot model 4: één toetsingskader. Dat spoot niet met het Europese recht, dat juist verschillende sectorale toetsen kent en die sectoraliteit in zijn milieurichtlijnen in wezen ook echt eist: van luchtkwaliteitstoets tot en met habitattoets. En wat moet bovendien dat ene toetsingscriterium dan zijn? Als we de huidige sectorale toetsen inruilen voor een integrale afweging moet gevreesd worden dat het beschermingsniveau van zachte(re) waarden als natuur en landschap sterk achteruit zal gaan. Zeker als een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) als zo'n integraal afwegingsinstrument wordt gezien. Zachtere waarden als natuur en landschap zouden het dan wel eens vaker kunnen gaan verliezen van hardere economische waarden. Gelukkig eist Brussel vooralsnog echter een strenge sectorale habitattoets...

Feiten en fabels

We kunnen kort zijn over feiten en fabels over Natura 2000. Dat Nederland uit de pas zou lopen bij de implementatie en interpretatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn lijkt een fabeltje. Dat Nederland met een *Alleingang* bezig is naar model 4 via de Wabo is een feit. Bouwen met één papertje via één toetsingskader? Wie over de grens kijkt, krijgt zo zijn twijfels. Je wordt er niet zozeer eurosceptisch als wel wabo-sceptisch van....◆

Ine Neven was tot op heden werkzaam bij Alterra en begint per 1 juni bij de Provincie Zuid-Holland, Fred Kistenkas is werkzaam bij Alterra en komend studiejaar ook bij de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid van de Wageningen Universiteit.

Het rapport van de auteurs 'Eurosites Insights. Image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective' en de Nederlandse samenvatting 'Streken Vergeleken' (beide 2005), zijn te downloaden op de website van Alterra, www.alterra.wur.nl > publicaties, onder nummer 1222.1 en 1222.2.